

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Facultad de Derecho



Tesis Doctoral

INCIDENCIA MEDIOAMBIENTAL DE LAS
ACTIVIDADES INDUSTRIALES EN EL CAMPO
DE GIBRALTAR. RÉGIMEN JURÍDICO
APLICABLE

José David Valdivia Espinosa

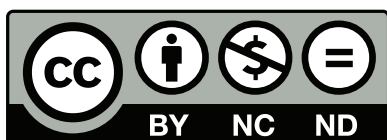
Málaga, 2012



SPICUM
servicio de publicaciones

AUTOR: José David Valdivia Espinosa

EDITA: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons:

Reconocimiento - No comercial - SinObraDerivada (cc-by-nc-nd):

[Http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es)

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es



FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS DOCTORAL

“INCIDENCIA MEDIOAMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES EN
EL CAMPO DE GIBRALTAR. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE”

Presentada por: José David Valdivia Espinosa

Dirigida por: Prof. Dr. D. Ángel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo

Mayo 2012, Málaga



Ángel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

En mi condición de Director de la Tesis elaborada por el Licenciado en Derecho Don José David Valdivia Espinosa, titulada: " Incidencia medioambiental de las actividades industriales en el Campo de Gibraltar. Régimen jurídico aplicable ",

A c r e d i t o:

Que la Tesis de Doctorado, presentada a trámite de lectura y calificación, materializa un riguroso estudio sobre la industrias, histórica y actualmente radicadas en los municipios de Campo de Gibraltar y sus efectos ambientales, tema en el que concurre la originalidad, por carecer de estudios monográficos específicos, y que, en su tratamiento, incorpora el rigor metodológico en el análisis de las fuentes legales, doctrinales y jurisprudenciales, que expresa una cualificada competencia investigadora de su autor, y que integra, en la secuencia de los méritos de la investigación realizada, la presentación de conclusiones que contribuirán a la precisión de los contenidos conceptuales, organizativos y operativos de los procedimientos públicos que resuelven la ubicación de actividades industriales..

Por las razones expuestas, emito informe positivo para la tramitación del expediente de lectura y calificación de esta Tesis ante la Comisión de Doctorado de la Universidad de Málaga.

Firmo en Málaga a 23 de mayo de 2012.

Ángel Sánchez Blanco

SUMARIO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| I. CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS QUE FUNDAMENTARON LA UBICACIÓN DEL ENCLAVE INDUSTRIAL EN LA COMARCA DEL CAMPO DE GIBRALTAR..... | 15 |
| 1.1. COMPONENTES GEOGRÁFICO-MEDIOAMBIENTAL, TERRITORIAL Y ESTRATÉGICO... 15 | |
| 1.1.1. Geográfico-Medioambiental. | 15 |
| A) Campo de Gibraltar-Bahía de Algeciras. | 16 |
| B) Estrecho de Gibraltar..... | 19 |
| C) El Mar de Alborán..... | 21 |
| D) Parques, Parajes y Monumentos Naturales. | 26 |
| E) Conclusión..... | 35 |
| 1.1.2. Territorial. | 36 |
| A) Gibraltar. Una cuestión territorial. | 36 |
| B) El status de Gibraltar en Europa. | 44 |
| C) La situación colonial y la comarca del Campo de Gibraltar.... | 51 |
| D) Las cuestiones territoriales y el Medio Ambiente. | 61 |
| 1.1.3. Estratégico..... | 72 |
| A) Significado estratégico. | 72 |
| B) Referencia histórica..... | 76 |
| C) Influencia de la zona en la Estrategia Española de Defensa.... | 85 |
| 1.2. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO..... | 93 |
| 1.2.1. Introducción. | 93 |
| 1.2.2. I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967)..... | 99 |
| A) Polos de desarrollo..... | 99 |

| | |
|--|-----|
| B) Turismo..... | 104 |
| 1.2.3. II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-1971)..... | 107 |
| 1.2.4. III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). | 113 |
| 1.3. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL CAMPO DE GIBRALTAR.. | 118 |
| 1.3.1. Introducción. | 118 |
| 1.3.2. Un plan para la comarca. | 121 |
| A) La Comisión Interministerial y el Decreto de promulgación. | 121 |
| B) La Comisión Comarcal de Servicios Técnicos. | 125 |
| 1.3.3. Industrialización. | 127 |
| A) Motivación..... | 127 |
| B) Refinería Gibraltar-San Roque. | 133 |
| 1.3.4. El Turismo como opción de desarrollo..... | 141 |
| A) Turismo versus refinería..... | 141 |
| B) El Turismo en el Plan Comarcal. | 147 |
| 1.3.5. Puerto de Algeciras..... | 149 |
| | |
| II. CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES DERIVADAS DE LA EFECTIVA UBICACIÓN INDUSTRIAL. | 158 |
| | |
| 2.1. PROBLEMÁTICA MEDIOAMBIENTAL EN LAS AGUAS DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS. | 158 |
| 2.1.1. Incidencia de la existencia de la colonia británica. | 158 |
| A) Introducción..... | 158 |
| B) El aeropuerto..... | 176 |
| C) La práctica del <i>bunkering</i> y los vertidos..... | 183 |
| D) La base militar y los submarinos nucleares..... | 198 |

| | |
|---|-----|
| 2.1.2. Ejemplos más significativos de la industria contaminante del Campo de Gibraltar, que han contribuido en la degradación medioambiental de las aguas de la Bahía de Algeciras..... | 204 |
| A) Petroquímica..... | 204 |
| B) Siderurgia..... | 213 |
| C) Astilleros..... | 215 |
| D) Central Térmica..... | 216 |
| 2.1.3. El puerto de Algeciras-La Línea y su protagonismo en la problemática medioambiental..... | 218 |
| 2.2. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA DE LA COMARCA CAMPOGIBALTAREÑA..... | 223 |
| 2.3. CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS DE LA COMARCA CAMPOGIBALTAREÑA..... | 230 |
| 2.4. LA SALUD DE LOS CAMPOGIBALTAREÑOS Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA COMARCA. VÍCTIMA Y VERDUGO..... | 233 |
| 2.4.1. Estudios realizados..... | 233 |
| 2.4.2. La necesidad de un estudio epidemiológico en el Campo de Gibraltar..... | 245 |
| 2.5. HUELVA. OTRO CLARO EJEMPLO DE DESARROLLO INDUSTRIAL INSOSTENIBLE.... | 249 |
| | |
| III. CAPÍTULO TERCERO. RÉGIMEN JURIDÍCO, JURISPRUDENCIA Y POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES..... | 258 |
| | |
| 3.1. ETAPA DESARROLLISTA (1964-1975)..... | 258 |
| 3.1.1. Industria Petroquímica..... | 263 |
| A) Ubicación..... | 265 |
| a)Emplazamiento de la refinería Gibraltar-San Roque.. | 265 |
| b)Distancia de refinería Gibraltar-San Roque..... | 281 |
| c)Resto de instalaciones que forman el polo químico.. | 293 |
| B) Contaminación de las aguas..... | 320 |
| a) Vertidos a los ríos y arroyos..... | 322 |
| b) Vertidos a la Bahía de Algeciras desde las industrias | 334 |

| | |
|---|-----|
| c) Vertidos a la Bahía de Algeciras desde los buques. . . | 338 |
| C) Contaminación atmosférica. | 345 |
| D) Contaminación de los suelos. | 355 |
| 3.1.2. Industria Energética. | 358 |
| A) Almacenamiento y envasado de gases licuados de petróleo. . | 358 |
| B) Energía termoeléctrica. | 366 |
| 3.1.3. Industria Siderúrgica. | 371 |
| 3.1.4. Construcción naval. | 374 |
| 3.1.5. Industria del Papel. | 387 |
| 3.1.6. Puerto Algeciras-La Línea. | 389 |
| 3.2. ETAPA POSTDESARROLLISTA (1976-1991). | 396 |
| 3.2.1. Reacciones ante los efectos de la industrialización. | 405 |
| A) Servicio Municipal sobre protección del Medio Ambiente y Contaminación Atmosférica y de Aguas. | 405 |
| B) Ordenanzas sobre vertido de aguas residuales, para efluentes gaseosos en la atmósfera y para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos. | 410 |
| C) Mancomunidad para la Defensa del Medio Ambiente creada entre los municipios de San Roque y Los Barrios. | 416 |
| 3.2.2. Más desarrollo industrial: La polémica instalación de la Central térmica de Los Barrios. | 419 |
| A) Primer intento: Polígono de Guadarranque, término municipal de San Roque. | 419 |
| B) Ubicación definitiva: Término municipal de Los Barrios. | 423 |
| 3.2.3. Puerto Algeciras-La Línea: La metamorfosis continúa. | 431 |
| 3.2.4. Implicación de la Administración autonómica andaluza en el problema ambiental derivado de la industria campogibaltareña. Plan Corrector de Vertidos en la Bahía de Algeciras y Plan Corrector de Emisiones Gaseosas en el Campo de Gibraltar. | 435 |

| | |
|--|-----|
| 3.3. ÚLTIMA ETAPA. LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD (1992- Actualidad). | 453 |
| 3.3.1. La ordenación territorial y la urbanística como instrumentos necesarios en la dicotomía industrialización-medio ambiente. El caso concreto del Campo de Gibraltar. | 461 |
| A) La Ordenación territorial. | 461 |
| a) Consideraciones generales. | 461 |
| b) Primer intento de un Plan subregional para el Campo de Gibraltar. | 468 |
| c) Especial referencia a los Espacios Naturales Protegido | 479 |
| B) La Ordenación urbanística. | 489 |
| 3.3.2. Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar. | 499 |
| A) Contexto en el que nace..... | 499 |
| B) Complejos industriales. | 511 |
| C) Sistema Portuario. | 517 |
| D) Zona de Actividades Logística (ZAL) del Puerto de Algeciras..... | 522 |
| IV. CONCLUSIONES. | 541 |
| ABREVIATURAS..... | 563 |
| BIBLIOGRAFÍA | 570 |
| JURISPRUDENCIA | 579 |

INTRODUCCIÓN.

Unas veces más que otras un determinado hecho histórico puede marcar profundamente, en todos los sentidos, la suerte de un enclave geográfico y por ende de sus habitantes, y la existencia de una localización como el Campo de Gibraltar es ejemplo de ello. El objetivo que busca este trabajo es conocer cuál ha sido el marco normativo que ha acompañado la conversión de una zona rural, de relevantes características y valores medioambientales, en un área completamente industrializada, para, después de lograr detectar sus carencias y bondades, poder aportar propuestas y alternativas adecuadas. Esta conversión, cuerpo central del contenido sobre el recaerá nuestro examen, ha dejado, indiscutiblemente, un reguero de efectos secundarios necesitados también del correspondiente examen jurídico.

En la persecución de dicho objetivo ha sido necesario, en primer término, diagnosticar cuales fueron las causas que llevaron a elegir la opción de desarrollo industrial de la zona, puesto que sólo de esta manera se puede advertir el verdadero origen de decisiones, actuaciones, políticas y regímenes jurídicos posteriores. Esta búsqueda pasará, inevitablemente, por un análisis pormenorizado de tres componentes, del que se encargará el primer capítulo de este trabajo, y que podemos considerar como claves, el geográfico-medioambiental, el territorial y el estratégico.

Las particularidades que presenta la zona objeto de estudio, tanto desde un prisma geográfico como natural, al fin y al cabo interconectados entre sí, serán, en parte, las responsables, las que sirvan de justificación para que se adopten posturas tan dispares como pueden ser, por un lado, la instalación de un enorme complejo industrial

contaminante, y, por otro, la inclusión de una determinada zona en catálogos de espacios naturales protegidos.

Por su parte la existencia de Gibraltar y de su contencioso hacen necesario echar una mirada hacia atrás en el tiempo, para comprender hoy día su significado, así como el de su área de influencia, puesto que si, como acabamos de señalar, es cierto que las características propias de la zona ayudarán a determinar su destino, asimismo lo será qué las decisiones políticas, derivadas del mencionado contencioso, lo condicionarán.

Y si a todo lo que acabamos de mencionar no unimos el tinte militar y estratégico que efectivamente ha poseído la cuestión desde sus inicios, probablemente el efecto clarificador que se busca quede incompleto.

El Campo de Gibraltar, inmerso en la década de los 60 en una situación de subdesarrollo, compartida con otros muchos lugares de la geografía española en aquel momento, pero con la peculiaridad de subsistir al viento de cola de la polémica colonia británica, será objetivo de la nueva política desarrollista implantada por el régimen vigente. Los afamados Planes de Desarrollo Económico y Social, en general, que verán en los polos industriales el remedio a estas situaciones de precariedad, y el Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar, en especial, bajo pretexto de aplicar un conjunto de medidas absolutamente necesarias para dar alivio a la problemática social y económica de la zona, darán luz verde a la invasión de la industria pesada en el arco de la Bahía algecireña.

Pero si importantes son las causas no menos relevantes son las consecuencias, cuyo conocimiento contribuirán a percibir la realidad de esos efectos secundarios, de esas secuelas que han acompañado al modelo de desarrollo implantado en esta comarca del sur de Cádiz. Después de la necesaria aclaración del contexto histórico-político, a nadie se le escapará el hecho de que lo que subyace verdaderamente es una decisión de tipo político en la que el régimen existente pretenderá medirse con el vecino, pero a la vez adversario extranjero, lo que conllevará, lamentablemente, a la elección de una alternativa rápida de desarrollo, mas con inevitables consecuencias ulteriores, sobre todo de carácter medioambiental, que difícilmente podrá evitar la normativa por aquel entonces imperante, insuficiente y, realmente, casi inaplicada.

El apresurado desarrollo que se pretende tendrá en la industria petroquímica, siderúrgica y energética, un perfecto aliado, que además de contribuir al proyecto planteado lo hará a la par en una continua degradación del soporte natural de la zona, dando lugar a una situación incesante de contaminación atmosférica, de las aguas y del suelo, con el correspondiente efecto sobre la salud de los campogibraltareses.

Esta observación de los efectos de la ubicación de la industria pesada en las tierras campogibraltareses, y muy especialmente en el arco de la Bahía de Algeciras, que en concreto se realizará en el segundo capítulo, servirá, por un lado, para advertir la verdadera dimensión de la problemática planteada, y por otro, para aportar más elementos que contribuyan al apropiado ejercicio de reflexión sobre lo acertado o no de la distinta normativa existente y surgida desde los inicios del proceso de transformación. En este caso es necesario ir más allá del dilema entre lo industrial o lo medioambiental, que ya de entrada daría mucho sobre lo que hablar, buscando arreglo,

con las herramientas que el legislador nos ofrece, al grave problema de salud pública y contaminación que sufre la comarca, y que sólo encuentra parangón en señalados puntos de la geografía nacional, como es el caso de Huelva.

Una vez reconocidas las causas y mencionados los efectos, estaremos equipados suficientemente para adentrarnos en el detallado análisis de cada una de las instalaciones industriales, de las que se emplazaron en un primer momento y de las que surgirán posteriormente, y que con su presencia han contribuido en mayor o menor medida a la situación de insostenibilidad que ha caracterizado el lugar. Un análisis que, llevado a cabo desde la contemplación del régimen jurídico del momento, enriquecido por doctrina jurisprudencial y, claro está, sin perder de vista las líneas políticas que se han seguido, nos sirva para obtener una lectura de lo realmente ocurrido.

El hecho de que el capítulo tercero, encargado de dicho análisis, este dividido en tres períodos obedece a la existencia de tres momentos claramente diferenciados en las últimas décadas de la comarca. En primer lugar, la vigencia de los distintos Planes de Desarrollo servirá claramente para marcar una primera etapa, que hemos llamado desarrollista, en la que, en el caso concreto del Campo de Gibraltar, la industria petroquímica, con la instalación de la refinería y de las industrias auxiliares, actuará de hito para lo que vendrá posteriormente. Se trata de una etapa en la que el puerto algecireño comenzará su andadura hasta convertirse en pieza esencial de todo el engranaje, siendo un ejemplo claro de la hegemonía del elemento portuario la brutal mutación que el mismo experimentará para transformarse en lo que es actualmente, un gigante que no sólo eclipsa otros puertos españoles y europeos, sino también, paisajísticamente, la ciudad de Algeciras. Será una fase del proceso desarrollista en la

que, entre otras cosas, resalta la libertad de la que gozaron las distintas mercantiles que tuvieron participación para elegir emplazamiento, algo que pasará factura, no sólo en forma de efectos contaminantes, sino también con un incuestionable resultado de desorden territorial, asignatura pendiente durante muchos años.

En segundo lugar, terminada la eficacia de aquellos instrumentos, y con el marcado giro político que supuso el fin del régimen hasta entonces vigente, será más que interesante, en esta fase postdesarrollista, que como es sabido traerá consigo una nueva organización territorial, hacer acopio de todas las reacciones que las distintas Administraciones han protagonizado frente a la problemática campogibaltareña. Las distintas iniciativas de los entes administrativos comparadas con la normativa anterior nos revelarán la existencia o no de un tratamiento eficaz del tema. Está claro que el protagonismo lo adquirirá la nueva Administración autonómica, competente en la materia.

En esta segunda fase veremos cómo se empezará a tomar conciencia de la delicada situación medioambiental que sufre el Campo de Gibraltar, sumergido en una dinámica industrial consolidada, difícil de frenar, y que ya ha hecho desaparecer, prácticamente, otras opciones de desarrollo. La Administración andaluza tendrá que desplegar sus armas políticas y jurídicas para dar solución a este problema que la etapa desarrollista ha tenido a bien dejarle en herencia, una herencia tristemente contaminada, nunca mejor dicho, a la que tendrá que hacer frente mediante instrumentos como los Planes correctores de vertidos hídricos y atmosféricos, los que, aún habiéndoseles reconocido un peso importante en la lucha contra la contaminación campogibaltareña,

no han sido una medida suficiente para erradicar toda la problemática, que ha seguido manifestándose con posterioridad a su vigencia.

Esta percepción de la cuestión medioambiental, que comentamos, se podrá observar también en la Administración más cercana al problema, la local, que en respuestas como la creación de la Mancomunidad para la Defensa del Medio Ambiente entre los Ayuntamientos de San Roque y Los Barrios, municipios que mayoritariamente han concentrado la actividad industrial en el Campo de Gibraltar, pondrá de manifiesto la cruda realidad medioambiental sufrida por la comarca. Estaba claro que el hecho de sumar fuerzas suponía algo digno de encomio, pero, no obstante, circunstancias tan sumamente importantes como la inexistencia de un marco legal clarificador, harán que finalmente este tipo de iniciativas queden sólo en buenas intenciones, por muy ávidos de éxito que estuvieran sus promotores.

Además, en esta segunda etapa, la entrada en un nuevo ámbito, el comunitario, supondrá la adaptación, o por lo menos la obligación de hacerlo, a un conjunto normativo producto de una política planificada a un ritmo totalmente distinto al seguido en nuestro país. Directivas de notable calado como la de *Aves*, adoptada en 1979, o la Directiva *Hábitat*, de 1993, provocarán la aparición de nuevas normas tanto en el marco nacional como autonómico. En tal sentido, a nivel nacional, nos encontraremos con la Ley 4/1989 *de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, y en el autonómico, con leyes como la 2/1989 que aprobará el *Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, estableciendo medidas adicionales para su protección, reconociendo los valores naturales que se pueden encontrar en el Campo de Gibraltar, mediante la declaración del Parque Natural de los Alcornocales y el Paraje

Natural de las Marismas del Río Palmones, vecino contiguo, este último en concreto, del producto del desarrollo industrial del enclave.

El punto de cierre de este período y comienzo de la tercera etapa lo marcará un hecho sin precedentes, por lo menos en la zona analizada, que coincidiendo con la ejecución de los señalados Planes correctores de vertidos, supondrá un antes y un después en la cuestión medioambiental del Campo de Gibraltar, nos estamos refiriendo al procedimiento judicial contra CEPSA, que la hará sentarse en el banquillo acusada de cometer delito ecológico. Nunca antes ninguna de las empresas asentadas en el Campo de Gibraltar, participes de aquel polémico proceso de desarrollo industrial, había pasado por dicho trance.

De esta forma se inicia el estudio de una última etapa en la que parece que se va afianzando el mensaje comunitario sobre la materia medioambiental, irradiado en gran medida a través de los Programas de Acción Medioambiental, conocidos instrumentos de manifestación de la política europea sobre el tema en cuestión. El desarrollo será siempre aceptado cuando vaya acompañado del apellido sostenible, que en teoría garantizará el adecuado equilibrio entre lo social, lo económico y lo ecológico, casi nada.

En este contexto, y concretamente en 1994, asistiremos al alumbramiento de dos importantes normas andaluzas, de suculento contenido y necesaria crítica para el objetivo planteado, la *Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* y la *Ley de Protección Ambiental*. Aportaciones como los Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional, de la primera, con la misión de ser

instrumentos de referencia para las posteriores políticas, proyectos, planes y programas, tanto de carácter público como privado, y con una especial mención a la cuestión medioambiental, provocarán interesantes expectativas en zonas como la comarca campogibaltareña.

Así como es una realidad incontestable que todos los municipios que conforman el Campo de Gibraltar son participes de unas mismas características, de unas mismas circunstancias, también lo es el hecho de que haber contado, desde hace mucho tiempo, con la existencia de un adecuado instrumento, que hubiera estado por encima de la ordenación urbanística individual de cada municipio, y que hubiera sabido equilibrar y tratar las particularidades del enclave, generando un fortalecimiento del mismo en todos los sentidos, podía haber sido quizás la solución a sus problemas, incluidos los medioambientales. Con estos nuevos instrumentos de ordenación territorial nacerá una nueva oportunidad para dar remedio a los problemas de contaminación de la Bahía de Algeciras y su entorno, ordenación que supuestamente tendrá encomendada la tarea de articular oportunamente los fenómenos y actuaciones económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Sin lugar a dudas, el análisis del proceso de elaboración, como del propio contenido en sí, del Plan subregional campogibaltareño, en lo que se refiere a la cuestión medioambiental, nos dirá si se ha sabido aprovechar la ocasión para hacer frente al grave problema de salud pública y de contaminación que desde su industrialización ha padecido el Campo de Gibraltar, dándonos margen, en su caso, para plantear lo que se podía haber llevado a cabo.

Finalmente, después del estudio pormenorizado de todo lo que aquí sólo hemos puntualizado, recogeremos las conclusiones a las que hemos podido llegar respecto a la incidencia medioambiental de las actividades industriales en el Campo de Gibraltar y su régimen jurídico.

I. CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS QUE FUNDAMENTARON LA UBICACIÓN DEL ENCLAVE INDUSTRIAL EN LA COMARCA DEL CAMPO DE GIBRALTAR.

1.1. COMPONENTES GEOGRÁFICO-MEDIOAMBIENTAL, TERRITORIAL Y ESTRATÉGICO.

1.1.1. Geográfico-Medioambiental.

Aunque en un principio puede hablarse de manera diferenciada del Campo de Gibraltar, de la ciudad de Gibraltar y del Estrecho de Gibraltar, a nadie se le escapa la realidad de que estos tres elementos forman parte de un todo geográfico, que presenta unos rasgos propios y especiales, que lo diferencian de manera evidente de otros puntos situados dentro del mapa español, europeo y mundial.

Se trata sin duda alguna de un enclave *sui generis*, ubicado en la zona más meridional de la Comunidad andaluza, concretamente en el sudeste de la provincia de Cádiz, y que debido a su carácter fronterizo entre dos continentes, Europa y África, y entre el Mediterráneo y el Atlántico, posee unas características peculiares. Como afirma Jesús VERDÚ, “...tanto Gibraltar como el Campo circundante constituyen una zona de elevado interés biológico y biogeográfico, al converger tres provincias biogeográficas distintas, la lusitánica, la mauritánica y la mediterránea, lo que confiere a la zona una gran singularidad...”¹. Todo ello sin olvidar el hecho de que además ha sido, y sigue siendo, escenario y testigo directo de muchos avatares históricos, políticos y sociales.

¹ VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en el Campo de Gibraltar: Controversia y Cooperación transfronteriza” en DEL VALLE GALVEZ, A. Y GONZALEZ GARCIA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pág. 343.

A) Campo de Gibraltar-Bahía de Algeciras.

El Campo de Gibraltar presenta una superficie de más de 1.000 km cuadrados, frente a los 5 que tiene el Peñón, lo que pone de manifiesto que es doscientas veces mayor que lo que hoy es la colonia inglesa. Todo el Campo de Gibraltar pertenecía a la ciudad de Gibraltar hasta que se produjo la ocupación. Se puede afirmar sin miedo a equivocarse, que tanto histórica como geográficamente Gibraltar y el Campo de Gibraltar fueron un mismo territorio hasta el año 1.704².

El Campo de Gibraltar se va a dividir en una serie de municipios que han sido resultado de la evolución de los distintos asentamientos practicados en el mismo. Estamos hablando de Algeciras, Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa, que hacen un total de 151.447 ha. No obstante, aunque como decimos, todos forman el Campo de Gibraltar, va a ser la población de la Bahía, esto es, Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea, la protagonista principal del proceso de transformación originado por el impacto industrial. La comarca del Campo de Gibraltar va a ser el resultado de *“una combinación de acciones industriales y acciones estatales”*, pero siendo sobre todo *“la acción industrial...el motor social más importante”*³.

Esta acción industrial de la que hablamos va a venir protagonizada principalmente por el establecimiento de la refinería “Gibraltar-San Roque”, cuya

² Memoria Reglamentaria de Secretaría del Ayuntamiento de San Roque, correspondiente a los ejercicios de los años 1963 y 1964, publicada en 1965. (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 413)).

³ VI Convención Nacional de la Industria Química. Seminario nº 9 *“Impacto sociológico y humano de la implantación de un complejo industrial en una zona rural”*, San Roque, 1976, pág. 1. (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 979-8)).

implantación y consecuencias analizaremos profundamente a lo largo de este trabajo, junto con las otras industrias existentes en la comarca. No obstante como dato importante, incluso más desde el punto de vista cultural que medioambiental, podemos adelantar que este gigante industrial fue curiosamente ubicado, para disgusto de los amantes de la arqueología y de los que les gusta disfrutar de la cultura de su entorno, encima de las ruinas romanas de “*Carteia*”⁴. Estos restos arqueológicos son la prueba de las distintas culturas que han habitado la zona, dentro de las cuales podemos mencionar la fenicia, la cartaginesa, la romana, que fue la más relevante, la visigoda y bizantina, y cómo no, la musulmana. Todo este elenco de culturas sólo puede evidenciar una cosa, el reconocimiento de la existencia de un fuerte atractivo generado por los importantes valores que desde hace muchísimos años ha presentado el punto geográfico para los distintos pueblos. Además se trata de la primera colonia latina fuera de Roma, que encuentra su origen en la llegada de los cartagineses a esta zona de la Bahía de Algeciras, derrotados posteriormente por los romanos a finales del siglo III a. C.

Con esta actitud, en cuanto a la ubicación del elemento industrial, parece que se pretendía continuar de alguna manera con la desafortunada costumbre de destrozar el patrimonio cultural de la zona en concreto, ya que, todo sea dicho, esta localización arqueológica ya está acostumbrada a ser objeto de maltrato, lo que evidencia su utilización en el pasado como cantera y los constantes actos de expolio y rapiña de los que ha sido objeto a lo largo de los años, hasta la llegada tardía del cambio de conciencia cultural⁵.

⁴ GALIANO LEÓN, M.; “La evolución del valor social del patrimonio, el ejemplo de *Carteia*”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 33, abril de 2006, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 332.

⁵ GALIANO LEÓN, M.; “La evolución....”, *op. cit.* pág. 328.

La Bahía de Algeciras, también denominada en inglés *Bay of Gibraltar*, que presenta como caracteres físicos 8 km de boca y 10 de saco, una separación de la costa africana a través de un brazo de agua de 20 km y un calado con 200 m de profundidad en su centro y 60 en el Puerto de Algeciras, representa un marco ideal para la entrada y salida de buques. Además se trata de una zona de suaves temperaturas, a las que se llega por la influencia de la corriente del Estrecho, siendo también características propias de la misma la gran humedad, luminosidad y pluviosidad, sin olvidar, igualmente, su proximidad a una cuenca de montañas, origen de sus ríos, que recibe una media de 1.300 mm con máximas superiores a 2.000 mm. Todas estas particularidades del accidente geográfico le han supuesto, como veremos en nuestro análisis, convertirse en blanco perfecto para el desarrollo de una serie de actividades que, bajo el pretexto de alcanzar su desarrollo, están llevando a la Bahía a un destino fatal fácilmente predecible.

Si miramos hacia atrás en el tiempo, cuando aún la mecha del desarrollo industrial no se había encendido, podremos advertir la existencia de una Bahía que podía presumir de ser sede de un auténtico equilibrio ecológico, gracias al hecho de contar con elementos y valores de carácter ambiental, económico y paisajístico, derivados de la conjunción natural formada por las desembocaduras de los ríos Palmones y Guadarranque. Se trataba de un enclave geográfico formado por 2,5 km de dunas costeras, 247 ha de marismas y 29 ha de salinas, todo ello complementado con huertas y praderas, que eran objeto de explotación por parte de los habitantes de la zona de manera respetuosa con el componente natural. Pero la llegada del modelo industrial de desarrollo va a ir poco a poco comiendo terreno al valor ecológico, y bajo la apariencia de progreso se va a implantar una nueva forma de explotación económica,

que aunque por un lado suponga la obtención de un mayor rendimiento económico, por otro va a suponer la condena a muerte de los valores naturales que distinguen la zona; explotación que, por otro lado, se podría haber planteado en otras áreas con menor valor natural y paisajístico, sin perder el norte del desarrollo económico de la comarca campogibaltareña⁶.

Quizás este ejercicio de reflexión comparativa entre lo pretérito y lo presente nos ayude a definir lo futuro, sobre el que planea constantemente la palabra *irrecuperable*.

B) Estrecho de Gibraltar.

En relación al Estrecho de Gibraltar, y con independencia del fenómeno colonial, que posteriormente analizaremos, se puede afirmar que este diseño geográfico de la naturaleza va a suponer una barrera natural, claramente diferenciada, entre dos países, España y Marruecos, y por lo tanto, entre dos culturas, la occidental y la oriental, y, evidentemente, entre dos religiones, la cristiana y la musulmana. En ningún lugar del mundo se dan tantos contrastes en una distancia tan corta, tan sólo 16 km.

El Estrecho posee la peculiaridad de ser, tanto por su localización como por su orografía, un lugar perfecto para el encuentro del mar interior y el mar exterior, siendo además relacionado con una serie de mitos y leyendas, que han girado principalmente en torno a las conocidas *Columns de Hércules*, *Calpe* y *Abila*. Estas suponían, ni más ni menos, el límite del mundo conocido, o lo que es lo mismo, lo que los romanos

⁶ VEGA PÉREZ, A.; “Desembocadura del Río Palmones: Espacio Natural esencial en el equilibrio ecológico de la Bahía de Algeciras”, en *Revista de Estudios Campogibaltareños, Almoraima*, núm. 6, octubre de 1991, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 39.

identificaban con el *non plus ultra*. Con respecto a su ubicación, *Calpe* se ha identificado siempre con el Peñón de Gibraltar, mientras que existe una doble teoría sobre *Abila*, ya que se ha señalado para su localización, tanto el monte *Yebel Musa*, situado en la orilla sur del Estrecho, como el conocido monte *Hacho* en Ceuta⁷.

Salvando los planteamientos mitológicos y de una manera más certera, lo que sí se puede afirmar, sin lugar a dudas, es el desempeño por parte del Estrecho de la función de pieza clave en la entrada y salida del Mar Mediterráneo, ya que ha supuesto, hasta la apertura del Canal de Suez, la única puerta que ha permitido dicho flujo. Esta característica del enclave le ha llevado a jugar un importantísimo papel comercial y geoestratégico, siendo de necesaria mención el hecho de que, junto con el Canal de la Mancha⁸ y el Estrecho de Malaka⁹, el Estrecho de Gibraltar ha sido y es una de las principales vías mundiales de tráfico marítimo¹⁰. Este dato es responsable de que en la actualidad, y en el caso concreto del puerto de Algeciras, se haya llegado al registro de cifras como la del 25,63% del total de los 13.318.197 TEU, que se han movido en nuestro país durante 2007, o la del 15,43% de los 482.898.910 de toneladas de tráfico total acumuladas en dicho año por las 28 Autoridades Portuarias de España. Y es que

⁷ VERDÚ BAEZA, J.; “Derecho internacional y protección del medio ambiente en el área del Estrecho de Gibraltar” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y EL HOUDAÏGUI, R. (dir.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, pág. 205.

⁸ Este canal es el brazo de mar del Océano Atlántico que lo comunica con el Mar del Norte, al oeste de Europa, y separa el noroeste de Francia de la isla de Gran Bretaña. El nombre no es más que una mala traducción del francés, ya que La Manche vendría a significar realmente "La Manga". Su punto más angosto está en el paso de Calais, donde sólo 34 km de distancia separan Dover y el Cabo Gris-Nez. Por esta vía transitan más de 300.000 buques anualmente.

⁹ Está situado entre la costa occidental de la península de Malaca y Sumatra, y supone la unión del mar de Andamán y el de China meridional. Este Estrecho no sólo se caracteriza por el enorme volumen en cuenta al tráfico marítimo sino también por los problemas de piratería.

¹⁰ VERDÚ BAEZA, J.; “Derecho internacional....”, *op. cit.* pág. 206.

este puerto cerró 2007 superando los 74,51 millones de toneladas de mercancías movidas en sus instalaciones¹¹.

C) El Mar de Alborán.

Cuando hablamos del Estrecho de Gibraltar se hace inevitable la mención del Mar de Alborán, que viene a constituir la parte más occidental del mar Mediterráneo. Esta gran masa de agua encuentra en la costa española su limitación en el norte, mientras que son las costas de Marruecos y Argelia las que lo limitan al sur. Su conexión con el Estrecho es evidente al ser este su límite en el oeste. Si hay algo que ha caracterizado este Mar es el hecho de ser, junto con su compañero inseparable, el Estrecho, una zona de transición entre el Mediterráneo y el Atlántico. Esta circunstancia unida a otras características como la de poseer una importante riqueza faunística, derivada del conjunto de corrientes superficiales y submarinas, que precisamente son consecuencia del encuentro entre los dos grandes mares, hacen que desde siglos atrás el hombre se haya visto atraído por la localización, produciéndose una serie de asentamientos definitivos, origen de las actuales urbes.

Si hay algo que ha caracterizado a los distintos asentamientos existentes a lo largo de todo el litoral bañado por el Mar de Alborán ha sido el desarrollo del arte de la pesca. Desde el Campo de Gibraltar, concretamente desde punta Europa, hasta Cabo de Gata, en la provincia de Almería, nos encontramos con núcleos poblacionales como Estepona, Marbella, Fuengirola, Málaga, Caleta de Vélez, Motril, Adra y Almería, que han sido representativos, a través de sus puertos, de una relevante tradición pesquera.

¹¹ Memoria anual de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras correspondiente al año 2007.

No obstante, no sólo los puertos han sido el instrumento utilizado, sino que también todas las playas que componen el mencionado litoral han jugado un papel primordial, al ser base de todo tipo de embarcaciones destinadas a actividades pesqueras de artes menores.

Tal es la importancia del Mar de Alborán que el Plan de Naciones Unidas (en adelante ONU) para el Medio Ambiente (PUNE/UICN/GIS Posidonie, 1990), a la hora de catalogar los distintos hábitats objeto de protección, lo incluye, poniendo de manifiesto la necesidad de conservación de tan importante representación de la biodiversidad de la flora y fauna de nuestro planeta.

En el afán continuo de proteger esta gran masa de agua y el ecosistema que supone se ha llegado a la elaboración de dos importantes textos, “*La Carta del Mar de Alborán*” y la Ley 3/2003, de 25 de junio, *de declaración del Paraje Natural de Alborán*¹².

La redacción de la Carta del Mar del Alborán, que nace en el seno de las Segundas Jornadas Andaluzas de Conservación del Litoral, celebradas en Málaga en abril de 2003, bajo la autoría del Observatorio para el desarrollo sostenible del Mar de Alborán, perseguía tres objetivos fundamentales, primero, difundir *la cultura alboránica*, como nuevo concepto que entrañaba sobre todo el reconocimiento de los valores que definían el enclave y que constituyen su esencia; segundo, comunicar a las Administraciones la necesidad de una implicación por su parte en la labor de protección de la zona, creando la coyuntura necesaria y suficiente, mediante la articulación de

¹² BOE núm. 187, de 6 de agosto de 2003. BOJA núm. 133, de 14 de julio de 2003.

todos los medios e instrumentos oportunos, lo cual nos recuerda que no debemos obviar el contenido del núm. 2 del art. 45 de nuestra Carta Magna¹³ referente a la obligación de los poderes públicos de velar por la protección del medio ambiente, ni el del art. 12.3.5º del Estatuto andaluz, vigente hasta 2007, que ya establecía en aquella fecha como objetivo básico a perseguir por la Comunidad, “*el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente*”; y en tercer lugar, que esa voz de alarma vaya más allá de las fronteras nacionales y sea escuchada en organizaciones internacionales, que por su función deban conocer y contribuir con la finalidad marcada.

Por su parte, la Ley andaluza de declaración del Paraje Natural de Alborán, que encuentra su apoyo y fundamento jurídico en la Ley 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*¹⁴, y que ha mencionado en su ámbito de aplicación la isla de Alborán, el islote de La Nube y las aguas y fondos marinos que las rodean, ha sido el objetivo de las palabras críticas de los grupos ecologistas, que demandaban desde un principio modificaciones en el anteproyecto presentado¹⁵. Estas críticas se han basado principalmente en una insuficiencia en cuanto a la protección deseada y necesaria que demanda la zona en cuestión, generándose posturas controvertidas en torno a puntos como la zonificación o la definición y clarificación de determinados conceptos que deberían ser explícitos desde un principio.

¹³ Art. 45.2. CE: “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”.

¹⁴ BOE núm. 201, de 23 de agosto de 1989. BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989.

¹⁵ 2ª Jornadas Andaluzas de Conservación del Litoral, Málaga 26 y 27 de abril de 2003. En noviembre de 2001 el grupo ecologista “Ecologistas en Acción” presentó una serie de alegaciones al Anteproyecto de Ley de declaración de la Isla de Alborán y sus fondos marinos como Paraje Natural, las cuales fueron obviadas.

No obstante frente a esta controversia siempre queda el consuelo que puede proporcionar un adecuado desarrollo reglamentario, que de hecho la Ley autoriza en su disposición final primera, quedando así en manos del Ejecutivo andaluz el buen fin del proyecto tuitivo.

El fantasma de la contaminación y de los malos hábitos, que planea siempre sobre los espacios que destacan por sus valores y recursos naturales, desgraciadamente, también está presente en el caso del Mar de Alborán. No sólo cabe mencionar los residuos urbanos, industriales o vertidos de hidrocarburos desde buques, sino que además debemos de incluir a esta desdichada lista otra actividad relacionada que puede tener resultados verdaderamente dañinos para la biodiversidad que representa la zona, nos estamos refiriendo a la extracción de petróleo. Resulta paradójico ver como por un lado las Administraciones tienen encomendadas y deberían pretender la defensa y protección del medio ambiente, y por otro, como el Gobierno español concede en 2001 permiso¹⁶ a la multinacional CONOCO LTED para la búsqueda de petróleo y gas en el Mar de Alborán. Esto suponía un doble peligro, por un lado, el que representa la proximidad de núcleos urbanos a los campos petroleros o de extracción de gas, teniendo en cuenta además que cada vez que se perfora el lecho marino brotan otros materiales que resultan muy peligrosos para la vida de los seres vivos, como pueden ser el arsénico, el cadmio o el plomo, y por otro, el que proviene de los sondeos para la búsqueda de los pozos petrolíferos, al utilizarse para realizar las prospecciones derivados radiactivos. Además, a lo anterior habría que añadirle, también, el recuerdo de las catástrofes protagonizadas por torres de petróleo, como el caso de la conocida P36,

¹⁶ BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2001. Se otorgaron cuatro permisos de investigación de hidrocarburos.

la mayor plataforma del mundo, que naufragó en marzo de 2001 a 125 km de las costas brasileñas, realizando un vertido de un millón y medio de litros de petróleo.

En la actualidad hay que destacar el II Encuentro Internacional para la Conservación y el Desarrollo Sostenible del Mar de Alborán¹⁷, celebrado el 16 y 18 de abril en la ciudad marroquí de Oujda y promovido por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), en el que se ha generado el compromiso de elaborar un plan de acción para la preservación de la zona en cuestión. La declaración firmada por España, Marruecos y Argelia pone de manifiesto el reconocimiento de la relevancia medioambiental de este Mar y acuerda el inicio del procedimiento necesario para garantizar el desarrollo sostenible del enclave. En este encuentro se pone de relieve la necesidad de crear un sistema de intercambio de información centralizado, así como grupos de trabajo multidisciplinares que hagan frente a distintos temas que requieren una especial atención, como los usos, los recursos, el medio ambiente y el análisis comparado de la legislación existente que hace referencia a la conservación y el desarrollo sostenible de la zona. Quizás lo que parece lamentable y sorprendente es que ese sistema de información del que se habla, todavía, en el año en que estamos, no esté funcionando a pleno rendimiento, dado lo interesante de este tipo de instrumentos en materia de cooperación entre Estados.

La propuesta parece perfecta, lo necesario es que todo lo que se propone tenga efectividad, para lo cual la implicación de las Administraciones y de los demás agentes no gubernamentales debe ser plena; de nada vale una buena planificación sin recursos ni

¹⁷ El I Encuentro Internacional fue celebrado los días 28 a 30 de noviembre de 2007 en la ciudad de Málaga.

instrumentos, y mucho menos sin dedicación y trabajo. Las declaraciones son un buen comienzo pero los hechos son mejor conclusión.

D) Parques, Parajes y Monumentos Naturales.

Por otro lado, este espacio localizado en el extremo sur de la Península Ibérica está limitado geográficamente por dos importantes parques naturales, como son, el Parque Natural de los Alcornocales¹⁸ y el Parque Natural del Estrecho¹⁹.

El Parque Natural de los Alcornocales es sin duda alguna una de las pruebas evidentes de la importancia geográfica y medioambiental de la comarca que analizamos. Su inclusión dentro del Inventario de Espacios Protegidos de la Comunidad andaluza pone de relieve la necesidad de un cuidado y atención especial de los elementos que lo forman. Dato importante y a destacar es el hecho de que dentro de la superficie de este espacio protegido, que asciende a más de 167.760 ha, encuentran su ubicación 17 municipios²⁰, localizados entre la provincia de Cádiz y la de Málaga, lo que pone de manifiesto el papel fundamental que juega el Parque como soporte natural y como fuente de riqueza de la comarca, debiendo resaltarse, por tanto, no sólo el aspecto medioambiental sino también el económico. Y es que los valores que aporta este espacio natural cuestionarían de una manera evidente cualquier actividad que pudiera suponer una merma de sus elementos.

¹⁸ Ley 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*.

¹⁹ Decreto 57/2003, de 4 de marzo, *de declaración de Parque Natural del Estrecho*. (BOJA núm. 54, de 20 de marzo de 2003).

²⁰ En Cádiz: Alcalá de los Gazules, Algar, Algeciras, Arcos de la Frontera, Benalup-Casas Viejas, Benaocaz, Castellar de la Frontera, El Bosque, Jerez de la Frontera, Jimena de la Frontera, Los Barrios, Medina-Sidonia, Prado del Rey, San José del Valle, Tarifa y Ubrique. En Málaga: Cortes de la Frontera.

Es necesario indicar, con relación a sus valores, que cuando hablamos del Parque Natural de los Alcornocales hacemos referencia, en primer lugar, a un emplazamiento que posee una inmensa capacidad para regenerar aire, esto es, se trata del pulmón natural de la zona; en segundo lugar, que posee además una capacidad infinita para retener el agua, con lo que también podría ser considerado un pantano natural²¹; en tercer lugar, si prestamos atención a la gran diversidad de su flora y fauna, nos daremos cuenta de que es un perfecto y completo muestrario de las comunidades biológicas mediterráneas; y finalmente, supone, sin lugar a dudas, una valiosa garantía contra la erosión y el avance del desierto, contribuyendo también en la conservación de ecosistemas únicos con endemismos y reliquias pertenecientes a otras eras de la vida del propio planeta. Pero quizás unos de los valores más importantes que presenta el enclave natural es el de constituir, como advertíamos *supra*, el sustento de numerosas familias que viven de la explotación de sus recursos agroforestales, ganaderos y cinegéticos.

Este Parque Natural toma su nombre del hecho de poseer el alcornocal más extenso de la Península Ibérica y uno de los mayores del mundo, lo que hace que la extracción del corcho se convierta en su principal y tradicional aprovechamiento. Por su parte, la existencia de determinadas zonas de explotación ganadera, nos lleva a que se pueda destacar razas como la *vaca retinta* y el *toro de lidia*. Igualmente, es necesario decir que la caza adquiere un papel relevante en este espacio natural, al constituir una fuente de rentabilidad significativa, puesto que casi tres cuartas partes de la superficie del Parque se consideran como terreno de aprovechamiento cinegético especial. No podemos olvidar tampoco el *carboneo*, que consiste básicamente en la producción de carbón utilizando los residuos del alcornoque, esto es, lo que se conoce como carbón

²¹ Embalses de Guadalquivir, Hurones, Barbate, Charco Redondo, Guadarranque, Celemín y Almodóvar.

vegetal, así como tampoco las labores de recolección, dentro de las cuales podemos diferenciar la de plantas aromáticas y medicinales y la de productos silvestres. Por último, se puede hablar de la existencia de un aprovechamiento de las piñas, siendo la confitería el destino principal del piñón, que se comercializa sobre todo en EEUU e Italia; y de las setas, que principalmente encuentra su dificultad en el carácter irregular de las producciones.

Además de todo lo anterior existe una vegetación que podemos considerar característica y única en Europa, y que va a definir especialmente al Parque que analizamos; estamos haciendo referencia a los *Canutos*. Este término suele utilizarse de manera indistinta para hacer referencia tanto a las angostas gargantas de las cabeceras de los ríos, como a la vegetación que en ellas crece. Va a consistir concretamente “*en una densa vegetación de árboles y arbustos entre los que destacan el ojaranzo, avellano, aliso, durillo, laurel y acebo*”²². Se tratan de auténticos bosques subtropicales, de los que sólo se puede disfrutar hoy en día en nuestro país y en Turquía.

Otro de los aspectos a destacar del Parque de los Alcornacales es su declaración en 1989 como Zona de Especial Protección de las Aves (en adelante ZEPA), conforme a la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, *relativa a la conservación de las aves silvestres*²³, conocida como Directiva de Aves. El Parque viene suponiendo una de las zonas más importantes de descanso y avituallamiento de las distintas especies que año tras año protagonizan el movimiento migratorio. También forma parte de la Red Ecológica europea “*Natura 2000*” instaurada por la Directiva 92/43/CEE, del

²² AAVV, *Guía naturalista de las Sierras del Aljibe y del Campo de Gibraltar*, Ed. Diputación provincial de Cádiz, Jerez de la Frontera, 1991, pág. 73.

²³ DO núm. L 103, de 25 de abril de 1979.

Consejo, de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*²⁴, conocida como Directiva *Hábitat*. Esta red, que se articula como el principal instrumento para la conservación de la naturaleza de la Unión Europea (en adelante UE), va a tener como objetivo garantizar la supervivencia de las especies y sus entornos, esto es, sus hábitats, sobre todo los que puedan ser considerados como los más amenazados de Europa. Además, en virtud de esta Directiva los Estados miembros se van a ver comprometidos con la constitución de esta red ecológica europea mediante la designación de aquellos espacios que deben tener una atención especial, naciendo así el calificativo de *Lugar de Importancia Comunitaria* (en adelante LIC), y es concretamente la Decisión de la Comisión de 28 de marzo de 2008, *por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea*²⁵, la que incluye este Parque como tal²⁶.

En relación al segundo de los Parques Naturales, el propio preámbulo del decreto que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del frente litoral Algeciras-Tarifa, establece que nos encontramos ante “...*un espacio marítimo-terrestre de gran importancia ecológica, biogeográfica, arqueológica, pesquera y paisajística....La gran diversidad de grupos zoológicos y botánicos marinos y el número de especies exclusivas del cono sur ibérico, son argumentos suficientes para resaltar el valor de esta franja litoral de cara a su protección. A esto se une la fragilidad de las comunidades presentes y la importancia de este espacio natural en los fenómenos*

²⁴ DO núm. L 206, de 22 de julio de 1992.

²⁵ DO núm. L 123, de 08 de mayo de 2008.

²⁶ Código del Lugar ES0000049.

migratorios tanto de aves como de especies marinas”²⁷. Y es que realmente se trata de un espacio singular que abarca desde Cabo de Gracia, que supone el límite occidental situado en Tarifa, hasta la punta de San García, que es el oriental, localizado en Algeciras; todo ello en una superficie de 18.900 ha, de las cuales 9.653 son de ámbito terrestre y 9.247 marino, dato que lo diferencia del anterior Parque, al estar aquel compuesto sólo por una extensión terrestre.

Al igual que en el caso del Parque Natural de los Alcornocales, el Estrecho goza de la consideración de ZEPA, al ser un espacio imprescindible en las rutas migratorias de las distintas aves²⁸, entrando también a formar parte de la Red Ecológica “*Natura 2000*”, y siendo considerado como LIC, dentro de esa primera lista contenida en la mencionada Decisión de 28 de marzo de 2008²⁹.

Se puede afirmar, sin miedo a equivocarnos, que uno de los fenómenos más impresionantes y llamativos que nos ofrece la naturaleza en la zona del Estrecho lo encontramos en las migraciones de las aves. En el continente europeo podemos señalar dos puntos como fieles testigos y observadores del movimiento migratorio de las aves, uno, en el oriente, el Bósforo, y otro, en la parte occidental, el Estrecho de Gibraltar. Concretamente en el Estrecho, y atendiendo a la grandiosidad y volumen, son los milanos negros y las cigüeñas comunes los primeros en realizar la hazaña; se estima que en migración postnupcial cruzan el Estrecho unos 50.000 milanos y 40.000 cigüeñas. Sin embargo si nos referimos al número de ejemplares habrá que mencionar el halcón

²⁷ Decreto 308/2002, de 23 de diciembre, *por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del frente litoral Algeciras-Tarifa* (BOJA núm. 18, de 28 de enero de 2003).

²⁸ Decreto 57/2003, de 4 de marzo, *de declaración de Parque Natural del Estrecho*.

²⁹ Código del LIC ES0000337.

abejero, con más de 100.000 ejemplares. En el caso de otras especies de gran envergadura como las águilas, se puede hablar de 4.000 ejemplares entre culebreras y calzadas, y con respecto a otras rapaces migratorias hay que señalar los 200 ejemplares del aguilucho pálido, los 1.500 del aguilucho cenizo, los 150 del aguilucho lagunero, los 550 del gavilán, los 200 del cernícalo vulgar y los 300 del cernícalo primilla común. También van a participar de este movimiento migratorio carroñeros como el alimoche y el buitre común; en el primer caso se puede hablar de unos 2000 ejemplares, y de 500 en el segundo³⁰.

Uno de los mayores peligros que sufre este espacio natural, en su parte marina, es, por desgracia, la constante amenaza que supone la práctica de lo que se conoce con el nombre de *bunkering*. Esta palabra es utilizada para hacer referencia al avituallamiento de buques en el mar, esto es, al trasvase de hidrocarburos de un barco a otro, convirtiéndose los primeros en auténticas gasolineras flotantes.

Las características de las que hablábamos antes en relación a la Bahía de Algeciras le van a dar su condición estratégica, lo cual va a ser aprovechado para la práctica de dicho avituallamiento, que va a tener como resultado inmediato la realización de continuos vertidos de hidrocarburos, poniendo en peligro, como no podía ser de otra forma, todo el litoral campogibraltarero, con una merma evidente de sus costas y de su ecosistema.

³⁰ AAVV, *Guía naturalista....., op. cit. págs. 98 a 100.*

Gibraltar posee un particular status jurídico³¹, que va a suponer entre otras cosas la disminución de las cargas fiscales en el suministro de combustibles. Esto va a producir un efecto llamada, siendo muchos los buques y las compañías los que acuden al Peñón para beneficiarse de tal circunstancia. Pero, claro está, al tratarse de un territorio tan limitado en cuanto a superficie, no cuenta con unas instalaciones propias de refino y almacenamiento de combustible, de tal manera que para solventar tal inconveniente se acude a la alternativa de enormes buques gasolinera, que es rentable, para unos, y desafortunada, para otros³².

Todo esto que describimos se contradice de una manera flagrante con la protección pretendida desde la esfera comunitaria, ya que si atendemos al contenido de la ya mencionada Directiva *Hábitat*, nos encontraremos con que dentro de su Anexo II, relativo a aquellas especies naturales o vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación, están mencionadas tres especies existentes en el ámbito marino del enclave geográfico que analizamos, a saber, la tortuga boba (*Caretta Caretta*), el delfín mular (*Tursiops Truncatus*) y la marsopa (*Phocoena Phocoena*). Además, a ello también habría que sumarle las más de veinte especies mencionadas en el Anexo IV, del mismo texto, relativo a especies de animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta, y el caso del coral rojo (*Corallium rubrum*), presente en el litoral campogibaltareño, recogido en el Anexo V, relativo a especies de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión.

³¹ El Tratado de Adhesión del Reino Unido de 1972 establece un status especial para el caso de Gibraltar.

³² VERDÚ BAEZA, J.; “Derecho internacional....”, *op. cit.* pág. 206.

Dentro del Parque Natural del Estrecho destacan como puntos de interés el Paraje Natural de los Lances y Los Monumentos Naturales Duna de Bolonia y Tómbolo de Trafalgar³³.

El primero de ellos está situado en el término municipal de Tarifa y destaca sobre todo por jugar un papel esencial en los movimientos migratorios de las aves, debido a que es utilizado por estas como zona de concentración, regreso y avituallamiento.

El Monumento Natural Duna de Bolonia, caracterizado por su valor ecológico y paisajístico, y por ser frecuentado por los amantes de los deportes relacionados con el viento, linda con una de las muestras fehacientes mejor conservadas de culturas pretéritas. Nos estamos refiriendo, claro está, a la ciudad-factoría romana *Baelo Claudia*, conjunto arqueológico³⁴ declarado Monumento Histórico Nacional³⁵, que como vemos ha tenido una suerte distinta de las ya mencionadas ruinas de *Carteia*. La existencia de esta urbe se basó en la riqueza pesquera de la zona y, derivado de ello, en la industria de la salazón. El hecho de que especies marinas como el atún o bonito, junto a otras, atravesaran cada año, como aún lo hacen, el Estrecho de Gibraltar, supuso la justificación del asentamiento³⁶. Estamos ante un ejemplo más de los aprovechamientos que pueden derivarse de los recursos naturales que oferta la localización geográfica.

³³ Ley 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*.

³⁴ Decreto 129/1989, de 6 de junio, *por el que se crea el Conjunto Arqueológico de Baelo Claudia, como unidad administrativa* (BOJA núm. 57 de 15 de julio de 1989).

³⁵ Real Orden de 19 de enero de 1925.

³⁶ PONSICH, M.; *Aceite de oliva y salazones de pescado. Factores geo-económicos de la Bética y Tingitania*, Ed. Universidad Complutense, Madrid, 1988, pág. 24.

Por su parte, el Tómbolo de Trafalgar, que encuentra su ubicación en el término municipal de Barbate, es un pequeño islote de arenisca que toma su nombre del hecho de estar situado en los dominios del Faro del Cabo de Trafalgar. El efecto de las mareas ha hecho que la arena se vaya arrastrando formando una doble lengua, que une el islote con la costa. En este espacio, además de encontrar especies como las flores del alhelí de mar, la azucena marina y el cardo de mar, que van a formar curiosamente un manto colorido sobre el lugar y le dan un aspecto peculiar, se localiza parte de nuestra historia³⁷, destacando sobre todo la “*Batalla de Trafalgar*” de 1805³⁸.

Finalmente, no podemos hablar de áreas protegidas dentro del Campo de Gibraltar sin hacer alusión al Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones³⁹, ya mencionado, situado al norte de la Bahía de Algeciras. Este espacio, localizado en la desembocadura del río Palmones, entre los términos municipales de Algeciras y Los Barrios, ha sido declarado también ZEPA en 2002, por su indudable contribución dentro del circuito migratorio de las aves. Desde el punto de vista ornitológico es uno de los emplazamientos más significativos, no solamente dentro de nuestro país sino también en el continente europeo, convirtiéndose en un auténtico observatorio natural. Pero el interés biológico de esta zona no sólo radica en el dato anterior sino también en el hecho de poseer especies vegetales y animales propias. Dentro de las especies que habitan podemos mencionar el flamenco rosado, el águila pescadora, el carricero común, la gallineta común, la espátula común, el charran patinegro, el pechiazul y el chorlitejo

³⁷ Asentamientos arqueológicos: Templo romano del Dios Juno con altar sacrificial; factoría de salazones y torre vigía del siglo IX, procedente del asentamiento hispano-musulmán.

³⁸ Enfrentamiento bélico entre la armada española y la británica, que además de suponer la muerte de más de 5.000 soldados, supuso la pérdida de la hegemonía naval española.

³⁹ Ley 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.*

patinegro. Además, una de las especies protegidas que es residente en esta área es la nutria.

Desgraciadamente este Paraje Natural fue utilizado de manera ilegal como vertedero municipal hasta finales de 1986 y como vertedero de áridos y escombros hasta finales de 1987. Los efectos de estos desafortunados períodos se han intentado corregir por parte de la Agencia de Medio Ambiente andaluza(en adelante AMA) a través de las medidas externas del Plan Corrector de Vertidos de la Bahía⁴⁰, instrumento que más adelante analizaremos. Aquí estaría bien utilizar el dicho “*más vale prevenir que curar*”, puesto que las acciones emprendidas a posteriori, aunque sean plausibles, en muchas ocasiones no pueden devolver a las cosas la totalidad de su esplendor, y es que, evidentemente, el daño causado por los residuos quizás sea irreversible.

E) Conclusión.

Podemos concluir afirmando que el análisis del componente geográfico-medioambiental deja claro, de una manera manifiesta, que si hay algo que caracteriza el enclave objeto de estudio, es el contenido de la palabra biodiversidad. El lugar que analizamos es el hábitat de muchas especies, que como hemos visto gozan de una protección por parte del ordenamiento jurídico, lo que a su vez permite poner en tela de juicio muchas de las actividades de tipo industrial que se desarrollan en la comarca. El progreso es necesario, el desarrollo es inevitable, pero siempre es importante preguntarse ¿a qué precio?.

⁴⁰ VEGA PÉREZ, A.; “Desembocadura del...., *op. cit.* pág. 37.

1.1.2. Territorial.

A) Gibraltar. Una cuestión territorial.

Ya hemos hablado antes de los tres elementos que forman parte del todo inevitable constituido por esa gran zona geográfica, que como venimos diciendo, goza de características propias que la hacen completamente diferente de otras zonas del mapa nacional; pero si hay algo que la hace *sui generis* y que la va a marcar territorial, política, social e históricamente hablando, va a ser la existencia de la conocida y polémica colonia británica, denominada en la actualidad “*territorio de ultramar euro-system*”⁴¹. Este territorio formado por una península estrecha donde encuentra su ubicación el Peñón con una superficie de 4.8 km cuadrados, conectado con el resto de la Península Ibérica a través de un istmo que presenta una longitud aproximada de 1,6 km y una superficie de 1,7 km cuadrados⁴², supuso el escenario de una de las contiendas que más han marcado a posteriori la relaciones entre España y Reino Unido. El conflicto surgido como consecuencia de las diferencias entre dichos Estados ha llevado a un sin fin de situaciones y consecuencias que han dejado su impronta en el conjunto de la comarca.

No es que se pretenda convertir este punto del trabajo en una lección de Historia, pero si se hace necesario, a modo de antecedentes, recordar lo sucedido en el territorio a principios del siglo XVIII.

⁴¹ CARUANA, P.; “El tema de Gibraltar”, en DEL VALLE GALVEZ, A. Y GONZALEZ GARCIA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pág. 32.

⁴² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión de Gibraltar*, Ed. Subsecretaría General Técnica, Madrid, 2007, pág. 13.

En 1700 fallece a la edad de cuarenta años Carlos II, conocido como “*el hechizado*”, dejando el trono español sin heredero y provocándose una guerra protagonizada por los dos pretendientes a la Corona, el francés Felipe de Borbón y Carlos, el archiduque de Austria. Mientras Francia y España apoyaban al primero, Austria, Inglaterra y Holanda, se inclinaban por el segundo. En este contexto bélico puertos españoles tan importantes como Cádiz, Mahón y Gibraltar, se convertirán en puntos estratégicos y objetivos de conquista⁴³.

Sir George Rooke, almirante de la flota británica, recibía el 18 de junio de 1702 instrucciones donde se le ordenaba reducir y tomar la ciudad de Cádiz, salvo que esta estuviera bien defendida por tropas o barcos, en cuyo caso debería dirigirse a Gibraltar. El ataque a la ciudad de Cádiz fue declarado impracticable y los primeros pasos para la ocupación de Gibraltar se materializaron con la entrada británica en la Bahía el 21 de julio de 1704. Finalmente, en agosto de ese mismo año el príncipe George de Hesse Darmstadt, representante personal del archiduque Carlos, junto con el almirante Rooke, al mando de una importante fuerza naval anglo-holandesa, toman la plaza de Gibraltar, que hasta el momento estaba en manos de los opositores de su patrocinado. Tres días tan sólo fue lo que pudo resistir la ciudad frente a la ofensiva de los británicos, que veían como el entonces gobernador, Diego de Salinas, tras el correspondiente consejo de guerra, accedía a la entrega de la plaza. Concretamente fue el 7 de agosto cuando se produjo la salida de los hasta entonces habitantes de la ciudad, a excepción de los que decidieron continuar en ella bajo el nuevo régimen⁴⁴.

⁴³ HILLS, G.; *El Peñón de la discordia. Historia de Gibraltar*, Ed. San Martín, Madrid, 1974, pág. 191.

⁴⁴ HILLS, G.; *El Peñón....., op. cit. págs.* 191 a 206.

Echando mano de la mitología, otra vez, debemos señalar que alrededor de estos acontecimientos relatados se van a crear dos mitos importantes, uno, el que cuenta que lo que sucedió realmente en aquella fecha fue la conquista de Gibraltar a España por parte de Gran Bretaña, y dos, el que describe como inmediatamente después de que el gobernador Diego de Salinas hubiera entregado Gibraltar al príncipe de Hesse Darmstadt, el almirante Rooke, sin perder un solo minuto, arrió la bandera correspondiente a la Casa de Austria para sustituirla por la de la Unión británica, declarando así conquistado el lugar para su Corona. Así contado parece que desde un principio existía la intención aumentar el haber del Estado británico, pero como indicamos esto tan sólo son mitos que han quedado como cantos rodados en el cauce de la historia⁴⁵.

Evidentemente la conquista de Gibraltar va a suponer un antes y un después, que vino a complicarse aún más, con el Tratado de Utrech. En 1711 el Archiduque Carlos es proclamado emperador de Austria, circunstancia que hizo cambiar la estrategia de la Corona británica, que ante el temor de que se acumularan en aquel las Coronas de Austria y España, finalmente negocia con el Rey de Francia, Luis XIV, el futuro de su nieto Felipe como Rey de España. Dentro de esta negociación se incluyó la cesión de Gibraltar a la Corona británica, lo cual se instrumentalizó mediante el Tratado de Utrech de 13 de julio de 1713⁴⁶.

⁴⁵ HILLS, G.; *El Peñón.....*, op. cit. pág. 575.

⁴⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión.....*, op. cit. pág. 16.

Si analizamos el Tratado de Utrech, nos encontramos con que su art. X establece:

“El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno.

Pero, para evitar cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra. Y como la comunicación por mar con la costa de España no puede estar abierta y segura en todos los tiempos, y de aquí puede resultar que los soldados de la guarnición de Gibraltar y los vecinos de aquella ciudad se vean reducidos a grandes angustias, siendo la mente del Rey Católico sólo impedir, como queda dicho más arriba, la introducción fraudulenta de mercaderías por la vía de tierra, se ha acordado que en estos casos se pueda comprar a dinero de contado en tierra de España circunvecina la provisión y demás cosas necesarias para el uso de las tropas del presidio, de los vecinos y de las naves surtas en el puerto.

Pero si se aprehendieran algunas mercaderías introducidas por Gibraltar, ya para permuta de víveres o ya para otro fin, se adjudicarían al fisco, y presentada queja de esta contravención del presente Tratado serán castigados severamente los culpados.

Y Su Majestad Británica, a instancia del Rey Católico consiente y conviene en que no se permita por motivo alguno que judíos ni moros habiten ni tengan domicilio en la dicha ciudad de Gibraltar, ni se de entrada ni acogida a las naves de guerra moras en el puerto de aquella Ciudad, con lo que se puede cortar la comunicación de España a Ceuta, o ser infestadas las costas españolas por el corso de los moros. Y como hay tratados de amistad, libertad y frecuencia de comercio entre los ingleses y algunas regiones de la costa de África, ha de entenderse siempre que no se puede negar la entrada en el puerto de Gibraltar a los moros y sus naves, que sólo vienen a comerciar.

Promete también Su Majestad la Reina de Gran Bretaña que a los habitantes de la dicha Ciudad de Gibraltar se les concederá el uso libre de la Religión Católica Romana.

Sin en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar, de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.”

El conflicto sobre el territorio viene servido después, cuando con el paso de los años el hecho de la ocupación se ve complementando con otra serie de actuaciones británicas, que van a dar lugar a una pugna interpretativa del instrumento mencionado, con la generación de un contencioso que dura hasta nuestro días.

Efectivamente, la ocupación progresiva por parte de los británicos del Istmo, que, como antes mencionábamos, une el Peñón con el resto de la Península Ibérica, y la consideración como propios tanto del espacio aéreo sobre Gibraltar como de las aguas que lo bordean, han tenido como consecuencia una manifestación tras otras de las partes en controversia. Mientras que España siempre ha mantenido que existe un choque frontal con el contenido literal del artículo transcrito, que en ningún momento puede servir de soporte para la justificación de estas actuaciones por parte de los británicos, estos hacen uso de otras herramientas argumentativas como la adquisición por prescripción o la inaplicación del instrumento por ser totalmente obsoleto.

El siglo XIX fue el escenario temporal en el que los nuevos regidores de Gibraltar fueron tomando mediante la fuerza y el uso de argumentos humanitarios, toda la parte sur del Istmo. En el período que va desde 1815 a 1854 se instalaran en el Istmo unos campamentos provisionales con motivo del azote de unas epidémicas de fiebre amarilla, que terminaran convirtiéndose en instalaciones permanentes⁴⁷.

La carrera por obtener la ocupación del Istmo protagonizada por los británicos, se va a ver completada en el siglo siguiente por dos hechos que han tenido una importante trascendencia, la construcción de la polémica *verja* y la creación de la pista de aterrizaje.

En 1908 los británicos comienzan a construir una verja, que estará terminada al año siguiente, en el límite norte de la franja del Istmo, lo cual va a suponer la ocupación de unos 850 m contados desde las antiguas murallas de la ciudad de Gibraltar. Como es

⁴⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN; *La cuestión...., op. cit.* pág. 18.

lógico la existencia física de este elemento genera distinta opinión para las partes en controversia, así el Estado español siempre ha considerado que se trata de ocupación totalmente ilegal y que solamente se puede hablar de la *verja* como un simple paso o control; para Reino Unido, sin embargo, constituye una auténtica frontera internacional, con las consecuencias que territorialmente ello supone⁴⁸.

Por su parte la pista de aterrizaje fue construida en 1935 sobre la ya existente, desde los años veinte, pista de emergencia para el embarque y entrenamiento de aviones. Fue en 1938, en plena Guerra Civil española, cuando esta pista se va a convertir en un auténtico aeródromo con un alargamiento que va a suponer la usurpación de más de 500 m sobre las aguas de la Bahía de Algeciras⁴⁹.

Además de las cuestiones planteadas en torno a los límites de la cesión, hoy día se plantea la cuestión de la descolonización del territorio antaño ocupado, con el agravante añadido de que a lo largo de estos siglos el pueblo residente en la colonia ha cobrado identidad propia, reclamando y exigiendo que su voz sea escuchada y tenida en cuenta por los dos estados en conflicto; voz, que entre otras cosas, habla claramente de autodeterminación, y de la existencia de un sentir que no es español ni británico, sino gibraltareño.⁵⁰

⁴⁸ DEL VALLE GÁLVEZ, A.; “La “*Verja*” de Gibraltar”, en DEL VALLE GALVEZ, A. Y GONZALEZ GARCIA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pág. 155.

⁴⁹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN; *La cuestión...., op. cit. pág.* 19.

⁵⁰ CARUANA, P.; “El tema...., *op. cit. págs. 33 a 35.*

España defiende a ultranza la integridad territorial que se ve afectada por la situación colonial, y con respecto a la autodeterminación del pueblo gibraltareño su posición es clara, ya que basándose en la letra del mencionado art. X del Tratado de Utrech, Reino Unido no podría ceder la soberanía al pueblo de Gibraltar, sino que previamente debe ofrecer a España “...*la primera acción...*”, esto es, existiría un derecho de tanteo a favor del Estado español, si los británicos quisieran “...*dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad...*” de Gibraltar. En este aspecto Reino Unido coincide con España como se desprende del *Hattersley Memorandum*, que aparece como apéndice en el Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes de 1981.

Desde el punto de vista de la ONU, en base a los distintas Resoluciones y Decisiones emanadas de su Asamblea General, parece que la solución del tema de Gibraltar debe ser el fruto de las negociaciones bilaterales entre España y Reino Unido, teniendo siempre presente los intereses de la población gibraltareña, que no sus deseos⁵¹.

⁵¹ Véase Resolución 1.514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, en la que destacan los párrafos segundo y sexto; en el segundo se dice: “*todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*”; y por su parte el sexto aclara que: “*todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas*”. También Resolución 2.070 (XX), de 16 de diciembre de 1965, Resolución 2.353 (XXII) de 19 de diciembre de 1967, Resolución 2.429 (XXIII), de 18 de diciembre de 1968, Resolución 2.625 (XXV), de 24 de octubre de 1970 y Resolución 3.286 (XXIX), de 13 de diciembre de 1974.

B) El status de Gibraltar en Europa.

Como pone de manifiesto Cristina IZQUIERDO⁵² la situación previa al reconocimiento de un régimen especial para el territorio de Gibraltar se caracterizó por una serie de connotaciones que describían la situación de la colonia. En primer lugar, Gibraltar poseía un estatuto jurídico-constitucional peculiar, ya que se trataba de un territorio que aunque no gozaba de autonomía, paradójicamente desde su Constitución de 1969, contaba con un marcado autogobierno, en el que podía diferenciarse, por un lado, dentro del orden interno una específica división de poderes, y por otro, una clara división de competencias entre las instituciones locales y británicas.

En segundo lugar, si había otra cosa que diferenciaba a Gibraltar era el aspecto económico-fiscal. Gibraltar sufría una escasez de recursos naturales, que tenía como consecuencia la inexistencia de una actividad agrícola o pesquera, siendo incluso débil su actividad industrial, dentro de la cual destacaba solamente la reparación y mantenimiento de buques. En contraposición estaba el sector terciario que es el que le daba empuje a la economía del territorio. El flujo producido por las actividades comerciales va a dar sostén al entramado económico del enclave colonial, con la consiguiente influencia en el entorno de la comarca como veremos más adelante.

Además de lo anterior el contexto del momento describía una situación en la que la incorporación de nuestro país en Europa todavía estaba lejana y las relaciones entre la colonia y España no pasaban por el mejor momento, como ponía de manifiesto el cierre de la *verja* por la parte española desde 1969.

⁵² IZQUIERDO SANS, C.; “Gibraltar en la Unión Europea” en DEL VALLE GALVEZ, A. Y GONZALEZ GARCIA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pág. 132

Todo este panorama llevó a la petición de un régimen especial para Gibraltar que se vio formalizado en el art. 28 del Acta de adhesión del Reino Unido a la Comunidad⁵³. Este precepto supuso la exclusión de Gibraltar de la política agrícola común (en adelante PAC) y de la armonización de legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios (IVA). Pero además, el nuevo régimen conllevó el hecho de no incluir a Gibraltar, de manera implícita, en la unión aduanera comunitaria, ya que el Anexo 1 del Acta mencionada no hizo ninguna referencia a Gibraltar al modificar el ámbito de aplicación del Reglamento de CEE nº 1496/68 del Consejo, de 27 de septiembre de 1968⁵⁴, cuya función era definir el territorio aduanero comunitario.

En cuanto a la PAC, la justificación de la exclusión de Gibraltar residiría en el hecho evidente de una ya mencionada falta total de agricultura en el Peñón. A esto además habría que añadir que el ámbito de aplicación territorial de la PAC lo compone todo el territorio aduanero de la Comunidad, y como Gibraltar está excluido del mismo, también lo está, en lógica consecuencia, de la PAC.

Con respecto a la exclusión de Gibraltar del IVA, podemos afirmar que esta encuentra su defensa en la necesidad de preservar una de las más importantes fuentes de riqueza de dicho territorio, como es el comercio, ya que un aumento de la imposición indirecta podría suponer una merma del mismo.

⁵³ Adhesión del Reino Unido, de Dinamarca y de Irlanda (DO núm. L 73, de 27/03/1972).

⁵⁴ DO núm. L 238, de 28 septiembre de 1968.

Por lo que se refiere a la exclusión de Gibraltar de la unión aduanera comunitaria, el análisis de sus consecuencias realizado por Cristina IZQUIERDO⁵⁵, nos va a ayudar a comprender el alcance de esta parte del régimen especial de Gibraltar. Para esta autora supone:

“1) la implícita exclusión de Gibraltar de la libre circulación de mercancías, pues las disposiciones dirigidas a la obtención de tal libertad tienen como ámbito de aplicación territorial el territorio aduanero comunitario;

2) la calificación de Gibraltar como territorio tercero en materia comercial y la inclusión de los productos originarios de Gibraltar en la categoría de productos de un tercer país;

3) la exclusión de Gibraltar de toda la política fiscal, pues son preceptos destinados a complementar las disposiciones del Tratado dirigidas a la libre circulación de mercancías. Esto, como explica la autora, no supone ninguna novedad por lo que respecta al IVA, que está excluido, como ya hemos indicado, pero sí afecta, sin embargo, a los impuestos especiales sobre el tabaco, alcohol e hidrocarburos, no siendo de aplicación en el Peñón la normativa que los regula;

4) La imposibilidad de situar la frontera exterior de la Unión en el puerto y el aeropuerto de Gibraltar, pues la inexistencia de la libre circulación de mercancías en el territorio de Gibraltar obligará a la existencia de controles sobre las mercancías así como de las personas que portan mercancías que procedan de Gibraltar y entren en el territorio aduanero comunitario.”

⁵⁵ IZQUIERDO SANS, C.; “Gibraltar en...., *op. cit.* pág. 133.

Por otro lado se debe poner de relieve el hecho de que en la configuración del status de Gibraltar dentro de Europa, no sólo ha tenido protagonismo el Acta de adhesión de Reino Unido, sino que también es necesario mencionar el Acta electoral de 1976⁵⁶, ya que a través de su Anexo II se excluía a Gibraltar de las elecciones al Parlamento Europeo. Concretamente lo que se ponía de manifiesto por parte del texto mencionado es que aquella sólo sería de aplicación para el territorio británico, con lo que la exclusión de Gibraltar estaba clara, por ser ello coherente con la circunstancia de tratarse de un territorio colonial distinto del territorio británico, y con la no participación de los gibraltareños en las propias elecciones generales del Reino Unido.

No obstante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a través de su sentencia de 18 de febrero de 1999⁵⁷, puso de manifiesto que esta exclusión suponía ir en contra de lo establecido en la Convención europea de Derechos Humanos, que había sido suscrita por todos los países de la Comunidad Europea (en adelante CE), incluido Reino Unido. Gracias a esta sentencia los gibraltareños pudieron votar por primera vez en las elecciones europeas del año 2004, a través de uno de los distritos electorales británicos, lo que supuso la necesidad de modificar el derecho electoral de Reino Unido.

Además de todo lo que venimos describiendo no debemos dejar en el olvido las consecuencias que para Gibraltar va a tener el hecho de que Reino Unido, haya decidido no tomar parte en los acuerdos de *Schengen*⁵⁸, relativos a la supresión de los controles fronterizos comunes entre los Estados miembros, así como que tampoco le sea de

⁵⁶ Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo 76/787, de 20 de septiembre de 1976 (DO núm. L 278, de 8 de octubre de 1976).

⁵⁷ Caso *Matthews* contra el Reino Unido, núm. 24833/94.

⁵⁸ Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

aplicación el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE) relativo al asilo, visados e inmigración. Hemos de recordar, no obstante, la salvedad que han supuesto posteriores participaciones por parte de Reino Unido en el acervo *Schengen*⁵⁹ en materia de cooperación policial, en tal sentido podemos mencionar la Decisión del Consejo 2000/365 de 29 de mayo de 2000 sobre la solicitud de dicho Estado para tomar parte en algunas de las disposiciones del mencionado acervo⁶⁰. Estas participaciones han llevado incluso a la firma de un acuerdo con nuestro país en abril de 2000, con el objeto de reforzar la cooperación entre la policía española y la de Gibraltar.

Teniendo en cuenta la Decisión del Consejo citada, cuyo artículo 5.2. recogía la aplicación del acervo *Schengen* a Gibraltar, podemos hacer una relación de todo aquello donde se entiende incluido el Peñón, en lo que respecta a la materia que estamos comentando. Concretamente se puede afirmar que Gibraltar está incluido en:

- algunas medidas establecidas contra la inmigración ilegal (art. 63.3 TCE),
- la asistencia policial (arts. 30 y 34 Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)),
- la cooperación policial para transmisión de información. (arts. 34 y 30.1 TUE),
- la asistencia judicial en materia penal (arts. 34 y 31.a TUE),
- el principio *non bis in idem* (arts. 34 y 31 TUE),
- la extradición (arts. 34 y 31.b TUE),
- la transmisión de la ejecución de sentencias penales (arts. 34 y 31.a TUE),

⁵⁹ Está formado por el Acuerdo de Schengen, el Convenio de Schengen de 19 de junio de 1990 y la normativa adoptada sobre la base de ambos textos y los acuerdos conexos.

⁶⁰ DO núm. L 131, de 1 de junio de 2000.

- el tráfico ilícito de estupefacientes (arts. 34 y 31 TUE),
- y la protección de los datos de carácter personal (arts. 34 y 31.1 TUE).

La cabida concreta dentro del Derecho originario europeo del supuesto especial y diferenciado que supone el caso de Gibraltar, la encontramos en el TCE, concretamente en el apartado 4 del art. 299, que se le aplicará al Peñón desde 1972, y que establece que *“las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”*. Con ello lo que estamos afirmando es que a Gibraltar se le va a aplicar todo el ordenamiento jurídico comunitario, salvo las excepciones señaladas, al ser territorio europeo no autónomo cuyas relaciones exteriores ejerce Reino Unido.

Hasta aquí podría parecer que no hay problema, pero las posiciones de España y Reino Unido se enfrentan cuando se trata del famoso Istmo. España considera que es un territorio no cedido a través del Tratado de Utrech, y que por lo tanto sigue siendo parte de su territorio, aplicándose el ordenamiento jurídico comunitario, no por la vía del ya mencionado apartado 4 del art. 299, sino por tratarse de ser parte del territorio de un Estado miembro, esto es, por la vía del apartado 1 del art.299, que menciona los Estados miembros a los que se aplica el Tratado. Reino Unido por su parte considera que el Istmo si está incluido en el apartado 4 del art. 299, asumiendo por lo tanto sus relaciones exteriores. Evidentemente la importancia de la disyuntiva radica en el hecho de que dependiendo de cual postura cojamos, a esa porción de terreno que une el Peñón con el resto de la Península, se le aplicará o no ese régimen especial que estamos analizando, esto es, para España en ningún momento se debe hablar de status jurídico

especial para dicho territorio, mientras que para Reino Unido dicho status sería tanto para el Peñón como para el Istmo ocupado.

Finalmente, no podemos cerrar este punto dedicado al status especial que presenta Gibraltar, sin hacer mención a su consideración como centro financiero *off-shore*, lo cual le ha supuesto, entre otras cosas, estar en el punto de mira de la Comisión Europea, en lo que a materia fiscal se refiere.

El hecho de que Gibraltar pueda ser considerado un paraíso fiscal no es algo que provenga realmente del régimen especial que posee dentro de Europa y que estamos comentando en estas líneas, sino que más bien se fundamenta en su propia legislación, que ha estado orientada a la creación del centro financiero en sí. Es la normativa local la que ha dado forma a un estatuto fiscal especial para un perfil de personas jurídicas, de compañías mercantiles, cuyo elemento caracterizador y determinante ha sido tener la residencia en el Peñón. Se trata de compañías que no pueden ejercer sus actividades en Gibraltar y que no pueden estar participadas por gibraltareños o residentes en Gibraltar.

Esta normativa local ha venido diferenciando entre sociedades cualificadas y sociedades exentas, aplicándose a las primeras un tipo reducido negociable entre el 2 y 10 %, y quedando las segundas, como su nombre indica, prácticamente dispensadas de tributar. Esta regulación ha provocado una situación de ventaja fiscal más que evidente en comparación con regímenes como el español, cuyo tipo de gravamen es mucho mayor cuando de liquidar el impuesto de sociedades se trata. No obstante debemos

apuntar que las sociedades cualificadas, según fuentes oficiales, desaparecieron el 31 de diciembre de 2004⁶¹.

La Comisión Europea fue clara cuando con fecha de 19 de enero de 2005 remitió recomendación formal al Reino Unido para que suprimiera algunas de las exenciones fiscales existentes en Gibraltar, que bajo su punto de vista ocultaban auténticas formas de ayudas estatales que no estaban permitidas. Frente a ello el Ejecutivo británico puso de manifiesto su intención de complacer a la Comisión, acabando, antes de que finalizase el 2010, con las exenciones fiscales de las denominadas sociedades exentas.

C) La situación colonial y la comarca del Campo de Gibraltar.

Evidentemente todo lo que hemos mencionado, desde la ocupación de Gibraltar, ha tenido una repercusión en el territorio limítrofe, que conocemos como Campo de Gibraltar, pero si hay algo que ha marcado una línea temporal divisoria en el contexto formado por estos elementos territoriales, es el cierre de la *verja* en el año 1969. Por ello es conveniente hacer un repaso de los períodos anterior y posterior a dicho momento, que nos ayude a conocer y comprender la coyuntura socio-económica y política, de aquellos años, que, claro está, constituye el conjunto de antecedentes de los efectos y resultados que vivimos en la actualidad.

El panorama que presenta la región andaluza en la década de los 50 y en los primeros años de la década de los 60 es la herencia de los años posteriores a la Guerra Civil, predominando sobre todo una situación de latifundismo y caciquismo, que

⁶¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión...., op. cit.* pág. 36.

alcanzan su máxima expresión en localizaciones gaditanas como Jerez de la Frontera, la serranía y el Campo de Gibraltar. Dentro del Campo de Gibraltar existían situaciones tan flagrantes como era el caso de Castellar de la Frontera, donde estaba ubicado el que en su tiempo fue el mayor latifundio de toda España, la finca de la Almoraima⁶², y donde, además, se encontraban los mayores niveles de subdesarrollo, como probaba el hecho de la inexistencia de agua corriente en los años cercanos a la década de los 70, dato que por otro lado parece que era característicos de otros municipios españoles de la época, cuya ubicación no se encontraba tan al sur.

La realidad era que ningún municipio, dentro de la comarca, se libraba de la lacra del subdesarrollo, sino todo lo contrario, la tónica va a ser la de una pobreza alimentada por una situación insostenible en temas tan importantes como el desempleo, la vivienda, la salubridad, la educación y los servicios básicos.

Como datos de interés hemos de mencionar que el sector primario en 1950 suponía una ocupación del 48 % de la población, lo que ponía de manifiesto el gran atraso y subdesarrollo que presentaba la zona en dicha década, así como la casi inexistencia de la actividad industrial. En 1960 el porcentaje de población activa dedicada al sector primario se reducía a un 40,21%, lo cual suponía un avance con respecto a lo anterior, pero no dejaba de ser una situación no deseada, que, aunque situaba a la zona por encima de la media provincial, arrojaba una lectura desoladora en relación al tema industrial. Habrá que esperar a mediados de esta década, entre los años

⁶² MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra y dependencia en el Campo de Gibraltar*, Ed. Ciencia Nueva, Madrid, 1968, pág. 100.

1965 y 1967, para que el sector secundario comience a tener mayores porcentajes dentro de la población activa⁶³.

Este contexto económico-social va a ser la causa de que los pobladores de la comarca campogibraltarera continúen acudiendo a la colonia inglesa en busca de trabajo, en busca de algo, que les proporcionara una mínima fuente de ingresos con la que poder hacer frente a su situación poco halagüeña, como lo habían hecho antes durante muchísimos años después de su ocupación.

Cuando Gibraltar queda en manos británicas y sus habitantes originales abandonan la plaza, esta queda poblada por una guarnición militar, que con el paso del tiempo va demandando una serie de servicios, que van a ser atendidos por gente de variada procedencia, como Malta e Italia. Además, se va a crear una situación que va a ser caldo de cultivo para el desarrollo de determinados negocios, teniendo como consecuencia la llegada de numerosos comerciantes judíos e hindúes, que protagonizaran el lanzamiento económico del Peñón. A nadie se le escapa el atractivo que presentaba la colonia inglesa frente al rígido subdesarrollo del territorio vecino. Esta diferenciación se ha mantenido en el tiempo haciendo que la población española acuda al enclave colonial para formar parte de esa mano de obra demandada, protagonista de una situación clara de desequilibrio económico y por ende social.

Dicho esto se hace necesario afirmar que el desarrollo de las zonas limítrofes al Peñón estaba completamente condicionado a la existencia de este, con lo que la entrada y salida de trabajadores españoles a la colonia era un fenómeno totalmente regular. Esta

⁶³ TORREMOCHA SILVA, A. y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica del Campo de Gibraltar*, Ed. La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar, Algeciras, 1989, págs. 257 y 258.

situación daba lugar a la existencia de un sistema colonial basado en la obtención de ganancias oportunistas, y a veces considerables, que, por otro lado, no contribuía para nada con la consolidación de una estructura social y económica adecuada. Además no debemos olvidar el *contrabando* que surgía de este trasiego de trabajadores y que servía para la obtención de un sobresueldo nada despreciable, que ayudaba a paliar las situaciones de necesidad predominantes en aquellos momentos, llegando a veces a ser superior al sueldo obtenido por el trabajo.

Por otro lado, es lógico que la población de La Línea de la Concepción mantuviera relaciones más estrechas con la colonia, que el resto de la comarca, dado su cercano emplazamiento; de hecho de los 4.778 trabajadores españoles, que se calculan, 3.895 residían en La Línea⁶⁴. Juan MAESTRE la describe en 1968, de una manera bastante expresiva y concisa, cuando afirma que es “...un auténtico suburbio social y económico de la colonia inglesa”⁶⁵. Y es que, realmente, La Línea era una verdadera suministradora de mano de obra para la Roca, a la vez que servía de desahogo y diversión para los habitantes de Gibraltar. Hemos de tener en cuenta que la colonia inglesa ha sido siempre un punto estratégico, con lo que la presencia militar, de la que hemos hablado en las líneas anteriores, ha sido un rasgo característico constante de la misma, no existiendo sólo en los primeros momentos después de la ocupación, sino siempre, lo que a su vez ha supuesto la existencia de un gran número de soldados que en su tiempo libre acudían al pueblo vecino en busca de entretenimiento. Con gran sorpresa escuchamos las nuevas generaciones a las más antiguas narrar historias sobre La Línea y su época de *cabarets* y de teatros, donde curiosamente se representaban obras

⁶⁴ PLEGUEZUELOS SÁNCHEZ, J. A.; *La época de Franco en San Roque (1963-1975)*, Ed. Fundación Municipal de Cultura Luis Ortega Bru, San Roque, 2005, pág. 331.

⁶⁵ MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra.... op. cit. pág. 47.*

importantes procedentes de la capital, que ni siquiera veían la luz en ciudades como Sevilla; y digo también con sorpresa porque nada tiene que ver con la situación actual de la ciudad.

Por su parte, Algeciras no presentaba una dependencia tan grande como La Línea, no debemos olvidar la existencia de su puerto comercial y pesquero que le ofrecía mejores perspectivas de desarrollo económico. No obstante la relación ha existido y concretamente con respecto al puerto se hace necesario destacar, en el siglo XVIII, la función cumplida por este como fondeadero de los buques españoles que trasportaban víveres y otros efectos a Gibraltar.

La situación para el resto de poblaciones (San Roque, Los Barrios, Castellar, Jimena y Tarifa) difería de lo descrito debido a su localización y carácter agrario, lo cual no significaba, por otro lado, que algunos de sus vecinos no buscaran cobijo laboral en el Peñón.

La influencia de la colonia en el territorio vecino ha sido tan palpable que se podía advertir no sólo en temas tan importantes como el de la mano de obra, sino también, en hechos como el arraigado consumo de alimentos procedentes de Gibraltar. Así podemos mencionar la tan británica costumbre de tomar té, que fue trasladada al territorio español para quedarse.

La llegada de normas como la que restringía el tráfico turístico por la aduana linense y establecía la no concesión de nuevos pases de trabajo a obreros en Gibraltar, de mayo de 1954, junto con la que suprimía el tráfico comercial entre La Línea y

Gibraltar, de octubre del mismo año, ponían de manifiesto el comienzo del cambio de situación. Va a ser en la década de los 60 cuando vuelve a ser protagonista la reivindicación de Gibraltar por parte de España, llevándose el contencioso al plano de la ONU. Concretamente fue en el año 1964 cuando ambas partes, la española y la británica, fueron invitadas por el llamado “Comité de los veinticuatro”, para tomar parte en las conversaciones dirigidas a solventar el conflicto. Nada de esto llegó a buen puerto, ya que, para empezar, los británicos no reconocían competencia a dicho Comité para que pusiera de manifiesto la existencia de una disputa sobre el status de Gibraltar, con lo que las consecuencias posteriores eran fáciles de predecir. Ninguna de las partes estaba dispuesta a ceder en sus posiciones y la cuestión se agrió; de hecho, en ese mismo año, una de las consecuencias de la enfermiza relación entre ambas partes va a ser la suspensión del tráfico de automóviles por la frontera de La Línea.

El panorama se complicaba cada vez más en cuanto a las relaciones con la colonia inglesa, y es en este contexto donde va a surgir el Plan de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar, promulgado el 28 de octubre de 1965, que en palabras de Juan MAESTRE era realmente “...una operación de convicción dirigida a los habitantes del Peñón de Gibraltar de que se pierden una gran ocasión al no querer ser integrados en España...”⁶⁶. Como bien nos recuerda este autor por aquellos años la televisión española difundía las declaraciones del comisario adjunto del Plan de Desarrollo, Vicente MORTES, que afirmaba buscar el objetivo de hacer de la comarca un *emporio de riqueza*, llegando a igualarse la renta *per cápita* de sus habitantes a la de

⁶⁶ MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra....., op. cit. pág. 9.*

los suecos en 1960, que evidentemente estaba a años luz de la que tenían en ese momento⁶⁷.

Frente a este despliegue de medidas salvadoras de la raquítica economía campogibaltareña, la respuesta de la Roca no se hizo esperar, de tal manera que el entonces alcalde de Gibraltar, Josua HASSAN, ponía de manifiesto la intención de llevar a cabo su propio Plan de Desarrollo, que tendría como eje central la empresa del turismo. Pero a este mandatario local se le olvidaba, o quizás no, lo limitado del espacio, que impedía, entre otras cosas, sacar más provecho del instrumento turístico existente⁶⁸.

Entre tanto el cierre de la *verja* cada vez está más cercano. Llega un momento en el que España se niega a reconocer los pasaportes expedidos en nombre del Gobierno de Gibraltar. En los años sucesivos nos vamos a encontrar con el siguiente calendario de medidas: en 1965 se lleva a cabo la expulsión del territorio nacional de los trabajadores en Gibraltar no españoles, así como el cese de las exportaciones de material de construcción; en 1966 se prohíbe a los aviones británicos sobrevolar territorio español y por el puesto aduanero de La Línea se corta, entre otras cosas, el tráfico de mercancías; en 1967 la zona entera se declara prohibida para todo tipo de vuelos; y en 1968 sólo los obreros con pase y los residentes permanentes en Gibraltar pueden cruzar la frontera. Pero será en 1969, cuando al publicarse la Constitución de Gibraltar en el mes de mayo, el contencioso alcance uno de sus momentos más espinosos, al manifestar el preámbulo de este texto el compromiso por parte del Estado británico de cobijar bajo su soberanía a

⁶⁷ MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra....., op. cit. pág. 8.*

⁶⁸ MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra....., op. cit. pág. 15 y 16.*

Gibraltar, mientras no exista una ley del parlamento que establezca otra cosa, y a no cederlo a otro estado⁶⁹ contra la voluntad de los habitantes de la Roca. Esto supuso la gota que colmó el vaso y llevó al cierre de la *verja*, cortándose toda comunicación con Gibraltar, no sólo terrestre sino también marítima. Concretamente fue el 7 de junio de 1969 cuando Franco ordena el cierre definitivo del paso fronterizo, que se consumó efectivamente a las 22.30 del día siguiente, domingo 8 de junio; días después se produjo el cese de los servicios que prestaban los vapores *Aline* y *Punta Europa*, culminándose finalmente todo el proceso con el cierre de las líneas telefónicas y telegráficas el 1 de octubre del mismo año⁷⁰.

Quedaba dinamitada pues la economía surgida en torno al sistema colonial y se producía una auténtica hecatombe, ya que los miles de españoles que trabajaban en Gibraltar tenían que buscar otra fuente y forma de vida. Este hecho hizo que muchas familias de la comarca, sobre todo de La Línea, tuvieran que emigrar hacia otros puntos de la geografía española, e incluso más allá de esta, produciéndose un auténtico mazazo a la demografía de la zona.

La mano de obra española será paulatinamente sustituida por la marroquí, produciéndose, como nos recuerda el profesor Jesús VERDÚ, una violación de lo establecido en el Tratado de Utrech, que hablaba de “...*la prohibición de entrada de moros y judíos...*”⁷¹.

⁶⁹ Los redactores podían haberse ahorrado la referencia a “*otro Estado*” y hablar directamente de España.

⁷⁰ PLEGUEZUELOS SÁNCHEZ, J. A.; *La época...., op. cit. pág. 333.*

⁷¹ VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en...., *op. cit. pág. 345.*

El cierre de la *verja* no sólo va a tener una lectura económica y laboral, sino que también va a suponer la merma de lazos afectivos y familiares existentes entre ambas zonas. Sería hipócrita no reconocer que muchos de los habitantes de la comarca y sobre todo de La Línea tienen familiares gibraltareños, al igual que se pueden tener en el pueblo o ciudad de al lado, en cualquier punto de la geografía española, más si cabe, cuando existe una verdadera situación de conurbación tan clara como es el caso de La Línea y Gibraltar.

Yo, que ahora me encuentro rescatando esta parte de la historia de mi tierra, no tengo que hacer un gran esfuerzo para recordar aquellos domingos del invierno de 1979 cuando, por motivos laborales de mi padre, me encontraba viviendo junto con él y mi madre en Gibraltar. Desde la parte gibraltareña de la frontera, los españoles que vivíamos en Gibraltar y muchos gibraltareños, intentábamos comunicarnos con la familia que había quedado en territorio español. Los miembros de las familias se agolpaban a un lado y a otro intentando identificarse mediante gestos y gritos, que a veces eran fructíferos, y a veces no. En mi caso, yo tan sólo era un niño de 5 años, que quería ver y saludar a su hermana de 7 y a sus abuelos y tíos, pero la frialdad de unos hierros y de una absurda distancia se negaban a consentirlo, en la mayoría de los casos. Siempre se podía observar escenas protagonizadas por mujeres y hombres que lloraban desconsoladamente, aunque yo no alcanzaba a saber porque lo hacían, y si preguntaba a mis padres, un extraño nudo en la garganta les impedía contármelo. Lo cierto es que en aquellos momentos nunca entendí aquella situación, aquella barrera, en definitiva, aquella distancia, que separaba a los miembros de una misma familia; aunque si me paro a pensar creo que tampoco la entiendo hoy día. Todavía hay veces que cuando voy a Gibraltar y cruzo la distancia que separaba una parte de la otra, puedo oír las voces de

aquellas personas, puedo verles con los brazos levantados haciendo señales, con los pañuelos en las manos, moviéndolos de un lado a otro, puedo oír los ecos de aquel pasado, tan cercano y tan lejano, que pintaba, con el sufrimiento de aquellas personas, tan dramático cuadro.

Para los que hemos nacido en la comarca del Campo de Gibraltar duele leer comentarios como el que hace Juan MAESTRE cuando al referirse en 1968 al área circundante a la colonia inglesa, afirma que se trata de un “...espacio geográfico que, por su magnífica situación, podía haber sido una de las áreas más prósperas de la Península Ibérica”⁷²; o el que podemos hallar en la opinión de Juan VELARDE en 1970, cuando recuerda como en 1956 se encontraba con una Roca rodeada de un “territorio pobrísimo”, cuya situación le hizo sentir como un bofetón⁷³. Está claro que estos autores no pretenden ofender con estas letras, sino más bien realizar una protesta frente a la realidad que describen, que no es otra que la falta de un adecuado desarrollo y tratamiento de la comarca.

Como afirma MAESTRE “...es bastante unánime la opinión de que si los hechos históricos hubieran sido diferentes, la ciudad de Gibraltar sería hoy la capital de una provincia cuyos territorios en la actualidad se encuentran repartidos entre las provincias de Cádiz y de Málaga, ya que en época árabe el wailato independiente de Gibraltar tuvo la suficiente fuerza e importancia para conquistar todo el reino de Málaga”⁷⁴. Estas palabras, que probablemente fueron escritas por su autor con la

⁷² MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra.... op. cit.* pág. 5.

⁷³ VELARDE FUENTES, J.; *Gibraltar y su campo: una economía deprimida*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, págs. 9 a 31.

⁷⁴ MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra...., op. cit.*, pág. 10.

finalidad de destacar el conjunto de valores del enclave que venimos analizando, no hacen otra cosa más que ratificar la importancia de la localización y la idoneidad de realizar un adecuado estudio del desarrollo experimentado que, casi sin lugar a dudas, dista mucho del que hubiera sido necesario y adecuado.

D) Las cuestiones territoriales y el Medio Ambiente.

No viene mal volver a recordar, llegados a este punto, el polémico art. X del mencionado Tratado de Utrech, en lo que al tema territorial se refiere, ya que, como mencionábamos antes, literalmente viene a establecer, en relación a la cesión de Gibraltar, “...*que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra...*”. Estas letras han sido objeto de una auténtica controversia junto con el resto del precepto mencionado, lo cual ha propiciado en la realidad una indeterminación en el aspecto territorial, que ha tenido su reflejo en la esfera medioambiental.

La contribución de ambas partes en conflicto en el deterioro del elemento natural ha sido manifiesta. El choque continuo de las posiciones enfrentadas en el contencioso de Gibraltar, ha hecho que las características medioambientales de la zona (creo que no es necesario volver a mencionar todos los atributos medioambientales del enclave descritos en este trabajo, concretamente en el punto referente al componente geográfico) haya experimentado un cambio negativo e incontrolado, que bajo el pretexto, a veces, de un ambicioso desarrollo y una gran mejora de las condiciones económicas y sociales, ha condicionado al conjunto formado por la Bahía de Algeciras y sus tierras adyacentes, llevándolo a la pérdida de sus valores y recursos, que lo hacían merecedor de otro final.

Que la zona presenta un interés medioambiental se hace patente, entre otras cosas, por la consideración como LIC de los distintos componentes geográficos del mismo. Ya aludíamos antes, cuando hablábamos del Parque Natural de Los Alcornocales y del Parque Natural del Estrecho, a este calificativo, que nacía, como veíamos, con la creación de la Red “*Natura 2000*” por parte de la Directiva *Hábitat*. Pero, ¿qué pasa con las aguas que rodean la Roca?; pues bien, incluso con respecto a esto ha tenido que haber polémica, en lo que a designación de LIC se refiere, ya que si en un principio el Gobierno británico había propuesto en diciembre de 2004 un LIC denominado “*Southern Waters Of Gibraltar*”⁷⁵, que abarcaba 5.480 ha, y que era aceptado desde la UE en la Decisión 2006/613/CE de la Comisión de 19 de julio de 2006, *por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea*⁷⁶, por su parte el Gobierno español posteriormente, ante tal ofensa, por aquello de lo territorial, proponía en mayo de 2007 otro LIC denominado “*Estrecho Oriental*” que abarcaba 23.642 ha, donde quedaban incluidas las anteriores, esto es, las del LIC presentado por Reino Unido, y que veía su aceptación en la actualización de la lista de LIC para la mencionada región, llevada a cabo por la Decisión 2009/95/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008⁷⁷. Con esta actuación española el LIC británico era fagocitado de manera impune por el LIC español. La reacción de la parte británica y de la propia Administración gibraltareña fue inmediata, a través de constantes manifestaciones de rechazo y la interposición con fecha de 6 de mayo del recurso de

⁷⁵ Código de lugar: UKGIB0002.

⁷⁶ DO núm. L 259, de 21 de septiembre de 2006.

⁷⁷ DO núm. L 43, de 13 de febrero de 2009.

anulación que recoge el art. 230 del TCE contra la Decisión de 2008, por considerar el nuevo LIC un atentado a su territorialidad, a su soberanía⁷⁸.

Lo pintoresco de este solapamiento entre los LIC mencionados se da en el hecho de que el Ejecutivo español, en el afán de no mostrar ni un ápice de flaqueza en la contienda sobre la territorialidad, ha caído en el error de no calibrar bien los efectos secundarios de su actuación, que como bien plantea el profesor VERDÚ han dado lugar a una situación paradójica, ya que *“...formalmente ante las autoridades europeas será España quien debe asumir la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la Directiva Hábitat en relación con los Lugares de Interés Comunitario, esto es, adoptar las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats, así como evitar las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de tal espacio...Un ejemplo de tal paradoja es que España debería garantizar la realización de un Estudio de Impacto Ambiental específico de acuerdo con el artículo 6.3 de la Directiva citada en relación con las obras del Eastside al proyectarse sobre un LIC (Estrecho Oriental) y afectar potencialmente a especies protegidas. Sin embargo Reino Unido no debe garantizar tal tipo de Estudio de Impacto Ambiental”*⁷⁹.

Efectivamente, la situación descrita por Jesús VERDÚ, es bastante peculiar y descompensada, puesto que cada vez que Gibraltar decida realizar cualquier actuación que pueda tener repercusión medioambiental, por afectación de los hábitats protegidos en la normativa comunitaria, dentro de lo que la colonia considera sus aguas

⁷⁸<<http://www.larazon.es/noticia/la-jurisdicion-sobre-las-aguas-que-rodean-gibraltar-enfrentara-a-espana-e-ingles-ante-los-tribunales>>.

⁷⁹ VERDÚ BAEZA, J.;"La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar ¿una nueva controversia?", en *REDI* vol. LXI (2009), 1, pág. 289.

territoriales, será el Estado el español el que deba garantizar el cumplimiento de dicha normativa y por lo tanto responsable único de su incumplimiento, esto es, y recapitulando, España se convierte en garante medioambiental de un espacio al que realmente no puede acceder, y por lo tanto controlar, por ser objeto de controversia internacional y estar en posesión de otro, que carece de responsabilidad. Lo penoso del asunto es que vuelve a ser el Medio Ambiente el que pierde la partida antes incluso de que ocurra nada.

Pero lo preocupante del tema es que, mientras ambas Administraciones continúan con su contienda territorial, haciendo del tema una cuestión de orgullo patrio y olvidando por completo los principios que fundamentan y la finalidad que persigue la aludida Red “*Natura 2000*”, uno de los principales y graves problemas que afectan a la salud de la Bahía, esto es, la ya mencionada práctica del *bunkering*, consistente, como ya comentábamos, en la utilización de buques como auténticas gasolineras flotantes, que se dedican al abastecimiento de combustible a otros buques, sigue sin solucionarse.

En esta actividad de abastecimiento nos encontramos con un procedimiento en el que se puede advertir tres momentos distintos, un primer trasvase, que se lleva a cabo entre un gran buque que proviene de otro puerto y que nutre al gran buque tanque fondeado; un segundo trasvase, entre este buque tanque y las gabarras; y un tercer trasvase, que va desde las gabarras a los buques clientes. Además, si a todo ello unimos el hecho de que muchos de los buques que acuden al abastecimiento de combustible aprovechan para limpiar lastres en la Bahía, para llevar a cabo la eliminación de residuos de carga, así como otro tipo de operaciones perjudiciales para el medio marino, se puede advertir con gran preocupación la magnitud del problema. Todo ello hace que

nos encontremos con datos tan escalofriantes como el elevado número de vertidos en la zona, que según un informe elaborado en 2002 por la Consejería de Medioambiente de la Junta de Andalucía, en los primeros años del nuevo siglo ascendían a 44; o como el hecho, según este mismo informe, de que de los 6.560 buques que atracaron o fondearon en 2001 en Gibraltar sólo 2 fueron inspeccionados⁸⁰.

Curiosamente este informe del órgano autonómico andaluz, a la hora de hacer referencia a las operaciones de *bunkering*, utiliza expresamente las palabras: “...aguas jurisdiccionales de la colonia británica de Gibraltar, en la Bahía de Algeciras”, lo cual parece que choca de una manera frontal con el discurso mantenido por el Estado Español, en torno a la interpretación del art. X del Tratado de Utrech, como venimos indicando desde el principio. Parece inevitable poner de manifiesto la existencia de un reconocimiento expreso, que no tácito, por parte del órgano informante, de la polémica jurisdicción territorial sobre las aguas que rodean Gibraltar. Aunque no sepamos si ha sido o no un error por parte de dicho órgano, lo que sí parece claro y sin lugar a dudas es que Reino Unido y, evidentemente, Gibraltar, tienen muy claro que se puede y debe hablar de aguas jurisdiccionales gibraltareñas, mientras que del lado español no existe unanimidad de criterios.

Pero el tema de la jurisdicción no queda aquí, ya que como recuerda Jesús VERDÚ⁸¹ se han dado supuestos donde se ha planteado la aplicación de la Ley penal española para hechos ocurridos en esas aguas que desde el punto vista británico son jurisdiccionales de Gibraltar. Así este autor recuerda el caso de la detención y presuntos

⁸⁰ CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, “La contaminación marina producida por buques” en *Medio Ambiente en Andalucía*, informe 2002, pág. 53.

⁸¹ VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en...., *op. cit.* págs. 346 y 347.

malos tratos sufridos por periodistas y activistas de *Greenpeace* en unas actuaciones de protesta contra la práctica del *bunkering*, donde la jurisdicción española se consideró competente para conocer de los hechos, al no reconocerse la existencia de jurisdicción sobre las aguas que rodean Gibraltar⁸². Además, en este caso, el informe de la Fiscalía utiliza de manera expresa el art. X del Tratado de Utrech para poner de manifiesto la falta de cesión de la jurisdicción, manteniéndose por lo tanto la soberanía española⁸³. Cabe señalar también el caso del vertido realizado por el buque “*Vemamagma*” al abastecer al “*Dibulti*”, hecho que fue planteado ante los órganos jurisdiccionales españoles, que ponían de manifiesto una vez más su competencia, al igual que en el caso anterior⁸⁴.

Llegados a este punto debemos preguntarnos ¿qué pasa con la normativa europea?, ¿qué pasa con las Directivas relativas al Medio Ambiente?; no debemos olvidar la inclusión de Gibraltar dentro de la UE, eso sí, con su status especial. En este sentido VERDU nos recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE), que en sentencia de 23 de septiembre de 2003 dictada en el asunto C-30/01 y relativa al incumplimiento por parte de Gibraltar de determinadas Directivas que hacen referencia al Medio Ambiente, como la Directiva 67/548/ CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, *relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación,*

⁸² La policía de Gibraltar detuvo a 20 personas, entre ecologistas y periodistas. Utilizando embarcaciones tipo zódiac y teniendo como punto de partida el barco “Esperanza” de la asociación ecologista “Greenpeace”, se dirigieron al buque “Vemamagna” con la intención de protestar contra la práctica del bunkering. Dos de los ecologistas consiguieron subir al mencionado buque, desplegando en el mástil de proa una pancarta donde se podía leer: ¡*Peligro, Petróleo!*. Entre los periodistas se encontraban Eduardo del Campo y José Ferrer de “El Mundo”, Santiago Pérez y José Antonio Pérez de “El País”, y un reportero de TVE.

⁸³ Diligencias previas núm. 146/03 Juzgado de instrucción núm. 3 de La Línea de la Concepción.

⁸⁴ Diligencias previas núm. 76/03 Juzgado de instrucción núm. 3 de La Línea de la Concepción.

*embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas*⁸⁵, la Directiva 84/534/CEE del Consejo de 17 de septiembre de 1984 *referente a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de las grúas de torre*⁸⁶, y la Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1993, *relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos*⁸⁷, entre otras, manifestaba su preocupación sobre la coherencia de la política ambiental europea, que podía verse afectada por la existencia de ese régimen especial para Gibraltar. Si somos estrictos al amparo de este trato diferenciado, que supone entre otras cosas el hecho de que la Roca queda fuera del territorio aduanero comunitario, lo correcto es la no aplicación de esta normativa europea, como pone de manifiesto dicha sentencia. Justo o no es tema de otro debate, pero la interpretación por parte del Tribunal es clara. No obstante, esto va a ser aprovechado por VERDÚ para establecer que a *sensu contrario* significa que todo el acervo comunitario relativo al medio ambiente sí deberá ser aplicado a Gibraltar⁸⁸.

Junto a la práctica del *bunkering* debemos de señalar además dos riesgos, que amenazan constantemente el elemento medioambiental, uno, íntimamente ligado a ella, el derivado del elevado tráfico de buques que transitan por la Bahía, y dos, la presencia de buques y submarinos de propulsión nuclear, de origen británico y estadounidense, que llegan al puerto de Gibraltar.

⁸⁵ DO núm. L 196, de 16 de agosto de 1967.

⁸⁶ DO núm. L 300, de 19 de noviembre de 1984.

⁸⁷ DO núm. L 74, de 27 de marzo de 1993.

⁸⁸ VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en....”, *op. cit.* pág. 349.

En el caso de los submarinos, ya la simple presencia de estos instrumentos militares acarrea un elevado riesgo para los habitantes de la comarca, pero ello se agrava si, como en el caso del “*Tiriless*”, se pretende utilizar las aguas que rodean a la colonia de taller de reparación. Este submarino nuclear de la clase “*Trafalgar*” llegó a Gibraltar el 18 de mayo de 2000 con una avería consistente en una fisura sufrida en su circuito primario, teniendo como consecuencia, entre otras, la de haber evacuado una cantidad indeterminada de agua contaminada en su derrota. En este caso el comportamiento tanto de las autoridades españolas como británicas dejó mucho que desear, como en otras ocasiones, pero los que no estaban dispuestos a soportar la situación eran los habitantes de la zona, que con independencia de pertenecer a un lado u otro de la *verja*, iban a expresar su voluntad de total rechazo hacia lo que estaba ocurriendo ante sus narices, así como a poner en evidencia el grado de peligro al que estaban sometidos, y lo harían a través de una manifestación conjunta celebrada el 12 de julio de 2000⁸⁹, que sobre todo y ante todo sería calificada de ejemplar.

De una manera o de otra, y con independencia de las inquietudes manifestadas por el Tribunal europeo, es evidente que el problema está ahí y que hoy en día se siguen practicando trasvases de unos buques a otros, así como otro tipo de actuaciones que son perjudiciales para el entorno natural de la Bahía, ante la mirada atónita de unos y totalmente pasiva de otros. Tal es la situación que en abril de 2009 podíamos leer en los diarios de la comarca una noticia que llamaba mucho la atención, la suscripción de un manifiesto por parte de la Fiscalía Superior de Andalucía y de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, con la finalidad de alertar a los poderes públicos, entendiendo por tales, y esto es muy importante, los españoles, los británicos, los gibraltareños y los

⁸⁹ VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en....”, *op. cit.* pág. 348.

Europeos, de los riesgos ambientales que amenazan a la Bahía de Algeciras. Se ponía como ejemplo a no seguir la catástrofe sufrida por las costas gallegas como consecuencia del buque “*Prestige*”, caso que aún continúa en la memoria de muchos españoles, y que podría repetirse en el Estrecho y en la Bahía si no se toma conciencia de lo que verdaderamente está ocurriendo. Accidentes como el de los buques “*New Flame*”⁹⁰, “*Fedra*” y “*Tawe*”⁹¹, dice la noticia, son argumentos suficientes para tomar cartas en el asunto, que cada vez se torna más turbio para la supervivencia de los distintos ecosistemas existentes en el enclave⁹².

En mi opinión la clave del manifiesto que comentamos está en la referencia a la implicación de todas las partes, esto es, debe dejarse a un lado la territorialidad y el problema político para entrar de lleno y solucionar el problema medioambiental, más si cabe cuando existen normas y políticas que, en los distintos ámbitos, persiguen dicho objetivo. Muchas veces se nos olvida, como sucede en este y en otros casos, que sin soporte natural no se podría hablar de conceptos como territorio o soberanía.

⁹⁰ El buque “*New Flame*” era un carguero de bandera panameña que transportaba 42.000 toneladas de chatarras y que el 12 de agosto de 2007 colisionó, en aguas del Estrecho, a media milla de Punta Europa, con el petrolero *Torm Gertrud*, permaneciendo desde esa fecha hasta su total hundimiento, el 9 de febrero de 2008, esto es, casi medio año, en una situación de semi-hundido. Sin entrar en detalles de la posible negligencia de las administraciones implicadas en el asunto, lo que sí podemos destacar es el terrible impacto medioambiental que ha supuesto el vertido de todas esas toneladas de chatarra en el fondo marino del Estrecho, unido al de las toneladas de hidrocarburo que afectaron a playas algecireñas, como La Concha, Getares y El Rinconcillo. Desde entonces se especula con la posibilidad de que esa chatarra pudiera ser de carácter radiactiva, con las consiguientes consecuencias medioambientales y para la salud pública, y no hay nada más peligroso que utilizar el verbo especular.

⁹¹ Los casos de los buques “*Fedra*” y “*Tawe*” son otro ejemplo más del riesgo que existe a diario en el Estrecho, derivado del elevado tráfico y de las incidencias climatológicas. El “*Fedra*”, un carguero de 35.000 toneladas de bandera liberiana, sufrió las inclemencias del temporal y encalló en las costas de Gibraltar el 10 de octubre de 2008, partiéndose en dos al día siguiente, con el correspondiente vertido de fuel. Por su parte el buque “*Tawe*”, también de bandera liberiana, quedó embarrancado en la Bahía, en las mismas fechas, concretamente en la Punta de San García, Algeciras, produciéndose una situación de peligro frente a la posibilidad de causar vertidos.

⁹² Diario *Sur Campo de Gibraltar y Ceuta*, 23 de abril de 2009.

También en 2009 serán utilizados estos mismos medios de comunicación para que algún representante parlamentario, diputado por Cádiz, pueda hacer eco de la presentación en el Congreso de una batería de iniciativas y preguntas sobre aspectos relacionados con Gibraltar, donde se incluye evidentemente el tema de las gasolineras flotantes y el peligro que conllevan, así como una proposición no de Ley relativa a la exigencia de la españolidad de las aguas circundantes al Peñón, hablándose de “*permisibilidad*” por parte de las autoridades españolas frente a la actuación de la colonia y de Reino Unido, caracterizada sobre todo por una pretensión constante de ampliar su territorio y su soberanía⁹³.

Todo esto coincidirá además con el hecho de que dentro de la agenda política del 2009 se incluirá la visita a Gibraltar del entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que ha supuesto la primera vez en que un representante español visita de manera oficial la Roca. La finalidad que se apuntaba desde el Gobierno español era la de formalizar acuerdos sobre fiscalidad, servicios financieros, cooperación policial, judicial y aduanera, educación, visados, comunicaciones, seguridad marítima y protección medioambiental, sin que en ningún caso se planteará el gran problema, en opinión de muchos, sobre territorialidad y soberanía. Esta circunstancia, evidentemente, dará lugar a un aluvión de opiniones en contra de tal actuación, que podrían resumirse en un sentimiento de humillación y derrota frente a la otra parte del eterno contencioso, tachándose la visita de inoportuna y

⁹³ Preguntas con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores, Diputado don José Ignacio Landaluce Calleja, 181/001735 Texto: *¿Tiene previsto el gobierno aprovechando la próxima Presidencia de España de la Unión Europea incidir especialmente sobre el control de la contaminación medioambiental provocada por la actividad de bunkering y la presencia potencialmente contaminantes de buques hundidos en las aguas que rodean la Colonia de Gibraltar?* 181/001736 Texto: *¿Qué actuaciones piensa llevar a cabo el gobierno para evitar que Gibraltar cobre tarifa portuaria a los barcos que fondean en aguas españolas situadas en la cara este del Peñón, a partir del 1 de mayo de 2009?* (BOCG. Congreso de los Diputados núm. D-197, de 05 de mayo de 2009).

contraproducente⁹⁴. Pero claro está, todo depende normalmente del color del cristal con el que se mira, ya que otras veces hablan de acierto en la iniciativa del Gobierno, y de la necesidad de desplazar hacia otros foros y tiempos las cuestiones territoriales.

Finalmente no podemos, ni debemos concluir este punto sin hacer mención al marco internacional donde nos encontramos con el *Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques*, de 2 de noviembre 1973, modificado por el Protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978 y posteriores enmiendas (MARPOL 73/78). Según este Convenio está prohibida la descarga de hidrocarburos en las denominadas *zonas especiales*, considerándose como tales, según la regla 1 de su Anexo I, “...cualquier extensión de mar en la que, por razones técnicas reconocidas en relaciones con sus condiciones oceanográficas y ecológicas y el carácter particular de su tráfico marítimo, se hace necesario adoptar procedimientos especiales obligatorios para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos”, señalándose además que son zonas especiales las mencionadas en la regla 10 de este mismo Anexo. Pues bien, si nos vamos a esa regla nos encontramos con una mención expresa del Mar Mediterráneo y del Estrecho de Gibraltar, con lo que podemos concluir, por lo tanto, que existe una prohibición de descarga de hidrocarburos en esta zona. Como vemos en la práctica de nada sirve la existencia de este instrumento internacional, ya que lo que se da a diario en la zona del Estrecho de Gibraltar es una burla constante y directa a tales restricciones.

⁹⁴ Véanse periódicos de tirada nacional como *El Mundo* y *ABC* en su edición del 22 de julio de 2009.

1.1.3. Estratégico.

A) Significado estratégico.

*“El estrecho de Gibraltar es el elemento más importante de la geografía española desde el punto de vista geoestratégico. Por eso resulta relevante analizar cómo ha influido en el devenir de la historia reciente de España y como sigue influyendo en los planteamientos estratégicos actuales”*⁹⁵. Estas palabras de Luis ROMERO, estudioso del Campo de Gibraltar, nos sirven perfectamente para iniciar el análisis del componente estratégico.

Y es que, como describe Enrique MANERA, podemos diferenciar tres significados estratégicos de Gibraltar, y por ende de su zona de influencia, que hacen que la localización se convierta *“...en uno de los puntos más decisivos del mundo”*⁹⁶.

Según este autor el primer significado lo vemos en el hecho de constituir el centro neurálgico de las relaciones norte-sur, esto es, supone un claro eslabón en la unión de los dos continentes, África y Europa. Recuerda el autor que este canal de comunicación, que constituye el Estrecho de Gibraltar, *“...ha sido la causa histórica de que todas las invasiones africanas a Europa hayan sido efectuadas por esta vía, desde los tiempos prehistóricos”*⁹⁷. Por su parte la vieja Europa, protagonista siempre de la aventura conquistadora, vio en el continente africano un objetivo claro en cuanto a

⁹⁵ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX*, Ed. Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar, Algeciras, 2003, pág. 25.

⁹⁶ MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica de Gibraltar”, en *Revista de Política Internacional*, núm. 35, 1958, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 64.

⁹⁷ MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica....”, *op. cit.* pág. 64.

satisfacer sus ansias de expansión, que como después veremos, llegó a consumar a través del proceso colonizador. Y es que la evolución continua del continente africano, y sobre todo de su parte norte, ha sido un hecho palpable, donde las grandes potencias europeas han jugado sus cartas con más o menos acierto, teniendo siempre presente la importancia del Estrecho como clave de bóveda en el contexto estratégico, no sólo parcial sino mundial.

El hecho de ser, desde un punto de vista geográfico, el punto de unión entre los dos continentes, Europa y África, y entre los dos países, España y Marruecos, le ha supuesto ser además objeto de estudio de diversos proyectos de cara al posible enlace físico y efectivo de las costas que lo componen. El acercamiento entre ambos países en este tema se inició oficialmente en junio de 1979 por Juan Carlos I de España y Hassan II de Marruecos, siendo firmado el 24 de octubre de 1980 un Acuerdo entre ambos Gobiernos, a través de cual se creó un Comité Mixto hispano-marroquí, como órgano de dirección del proyecto, y dos Sociedades de estudios estatales, La Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.A. (SECEGSA), y la Société Nationale d'Etudes de Détroit (SNED) ejecutoras de lo acordado por el Comité. Entre las distintas alternativas y después de estudiada toda la constelación de circunstancias de carácter geológico, oceanográfico, sísmico, etc., que rodean el enclave, se llegó a la conclusión de que el túnel ferroviario subterráneo sería la solución más acertada. Parece ser que el proyecto planteado es ambicioso, tiene una vocación intercontinental, esto es, no sólo se pretende facilitar un paso fijo de personas y bienes a través del Estrecho, sino crear un auténtico circuito de transporte internacional, estableciendo conexión con redes ferroviarias de alta velocidad y autopistas, que suponga la integración definitiva de ambos bloques continentales.

No obstante todo lo anterior, se antoja paradójico el hecho de que por un lado se hable de unión y acercamiento y por otro se advierta la necesidad de articular determinadas medidas, que a veces pueden no ser catalogadas de plausibles, frente a movimientos migratorios procedentes del continente africano. En tal sentido Ángel SÁNCHEZ resalta que *“el incontenible valor estratégico del Estrecho obliga al Reino de España a mutar con preocupante frecuencia su legislación de extranjería, por su ineficaz respuesta a la imprevisible casuística, y repercute sobre el conjunto de Europa la emigración procedente del centro y el norte de África, que obliga a España y a la Unión Europea a recuperar murallas, almenas y torres de vigilancia”*⁹⁸.

El segundo significado para Enrique MANERA está en el hecho constituir *“...el centro del complejo marítimo formado por el Atlántico Norte, el Atlántico Sur y el Mar Mediterráneo”*⁹⁹. Nos recuerda el autor que el secreto del éxito del despliegue naval estratégico de las fuerzas británicas, durante la Segunda Guerra Mundial, residió en el papel fundamental que desempeñó la colonia británica, gracias a su ubicación.

En tercer lugar, como ya resaltábamos en epígrafes anteriores, es necesario hablar del Estrecho de Gibraltar como el canal donde se concentra el mayor tráfico marítimo mundial. Las cifras que antes mencionábamos demuestran la magnitud de lo que hablamos. El Estrecho es el elemento geográfico que une los dos grandes Mares,

⁹⁸ SÁNCHEZ BLANCO, A.; “El Estrecho de Gibraltar. Un reto excepcional entre dos continentes”, en *Revista Péndulo*, núm. 17, 2006, publicada por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, pág.14.

⁹⁹ MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica....”, *op. cit.* pág. 66.

Mediterráneo y Atlántico, por lo tanto es inevitable que sea el paso de las rutas entre los puntos ribereños de ambas masas de agua¹⁰⁰.

Mencionados estos tres significados estratégicos sólo se puede llegar a la conclusión a la que llega Enrique MANERA, que de forma bastante clara y concisa dice que “...de que dominemos o no realmente el Estrecho de Gibraltar dependerá que se nos tenga o no en cuenta en el juego de equilibrios de poderes del mundo occidental”¹⁰¹. Esta realidad es la que alimenta de manera directa la cuestión, el contencioso o como queramos llamarlo, sobre el tema de Gibraltar.

Queda, por lo tanto, probada la relevancia estratégica de este punto geográfico, que unida a la riqueza de la zona ha hecho que desde tiempos inmemorables muchos hayan sido los pueblos que han pretendido conseguir el dominio del lugar. Como describen Antonio TORREMOCHA y Francisco HUMANES, “los primeros en llegar a las costas del Estrecho fueron los tirios, los cuales se encargaron de difundir por todo el Mediterráneo la peligrosidad de sus aguas. Bajíos temibles, escollos traicioneros, monstruos marinos y nieblas prolongadas que hacían imposible la navegación, fueron las noticias que, sobre los mares de las Columnas, se propagaban de puerto en puerto. En realidad, estas fábulas no tenían otra finalidad que ahuyentar a los posibles competidores de los fenicios. El Estrecho era una codiciada llave que abría un fabuloso cofre lleno de riquezas y metales estratégicos. Poseer esa llave era indispensable para poder disfrutar del rico aliado y cliente occidental”¹⁰².

¹⁰⁰ MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica....”, *op. cit.* pág. 66.

¹⁰¹ MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica....”, *op. cit.* pág. 68.

¹⁰² TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica....*, *op. cit.* pág. 16.

B) Referencia histórica.

Por su parte, y haciendo referencia a un pasado más cercano, a principios del siglo XX, la *Conferencia Internacional de Algeciras* de 1906, acto a través del cual se abrió definitivamente las puertas al proceso de colonización de Marruecos, ponía de manifiesto una vez más la importancia del paso entre el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico. Las grandes potencias no estaban dispuestas a perder su posicionamiento en la carrera colonial, ya que el objetivo norteafricano tenía un atractivo evidente, más si cabe cuando se trataba de las tierras que constituían el límite natural de unos de los pasos más importantes del mundo, el Estrecho de Gibraltar. De ello, evidentemente, eran muy conscientes los británicos, cuyas inquietudes sobre Marruecos se centraban principalmente en la proximidad con Gibraltar y por consiguiente con su puerto, localización que suponía uno de los puntos más importantes del Imperio¹⁰³. Por este y otros motivos relevantes se puede decir, como afirman algunos autores, que aquel acto más que una conferencia supuso un auténtico “*banquete colonial*”¹⁰⁴, donde Marruecos era un verdadero “*convidado de piedra*”¹⁰⁵. Pero si esta Conferencia ha supuesto por su importancia un antes y un después en lo que al tema de Marruecos se refiere y a los efectos sobre el Estrecho de Gibraltar, no menos importante son las fases histórico-políticas que la preceden y que han marcado el camino hacia su desembocadura, sin las cuales no entenderíamos el sentido de aquella, siendo por ello por lo que merece la pena mencionar lo acaecido en ellas, aunque sea a modo de síntesis.

¹⁰³ DE LA TORRE DEL RÍO, R.; “La política internacional británica en torno a la Conferencia de Algeciras” en GONZALEZ ALCANTUD, J.A. Y MARTÍN CORRALES, E. (eds.), *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906: un banquete colonial*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2007, págs. 30 y 31.

¹⁰⁴ GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. Y MARTÍN CORRALES, E. (eds.), *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906: un banquete colonial*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2007, pág. 14.

¹⁰⁵ GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. Y MARTÍN CORRALES, E. (eds.), *La Conferencia....., op. cit.* pág. 15.

A través de un proceso paulatino, Inglaterra y Francia, las grandes potencias de la guerra, habían comenzado su ejercicio de ocupación por las tierras del norte de África, pudiendo mencionarse el caso de Argelia y Túnez, por parte de Francia, y el Egipto, por parte de Inglaterra¹⁰⁶. Pero, claro está, ¿qué pasaba con el tan deseado y apetitoso manjar, que suponía el Estrecho?, pretendido además por otra potencia en discordia, como era Alemania¹⁰⁷. Para dar respuesta a esta cuestión nacieron los Acuerdos y Alianzas firmadas por las dos primeras potencias sobre Egipto y Marruecos¹⁰⁸, fruto no de las excelentes relaciones entre ambas sino más bien de una absoluta desconfianza recíproca. A estos acuerdos se adhiere como invitada una España maltrecha y dolorida como consecuencia de sus últimas actuaciones militares en Cuba, Puerto Rico y Filipinas, que no va a estar en posición de igualdad y que no va a ser consultada para nada en las negociaciones¹⁰⁹. España sacaba de todo ello una zona de influencia que abarcaba desde la costa de Melilla hasta las alturas de la orilla derecha del Sebú, lo que por otro lado convenía a la potencia inglesa que veía eliminado el problema de tener frente a Gibraltar la presencia francesa¹¹⁰, o como dice Víctor MORALES se lograba “...mantener al ejército expedicionario y a las cañoneras francesas fuera de la costa y las aguas marroquíes desde las que podía operarse un

¹⁰⁶ LÓPEZ GARCÍA, B.; “A cien años de la Conferencia de Algeciras” en LÓPEZ GARCÍA, B. Y OTROS, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Ed. Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Algeciras, 2006, pág. 11.

¹⁰⁷ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit* pág. 31.

¹⁰⁸ Declaración entre Inglaterra y Francia acerca de Egipto y Marruecos de 8 de abril de 1904.

¹⁰⁹ Declaración Hispano-Francesa acerca de Marruecos del 3 de octubre de 1904 y Convenio Hispano-Francés de 8 de abril de 1904.

¹¹⁰ MADARIAGA ÁLVAREZ-PRIDA, M.R.; “La Conferencia de Algeciras de 1906: una tregua en el reparto de Marruecos” en LÓPEZ GARCÍA, B. Y OTROS, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Ed. Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Algeciras, 2006 págs. 168 y 169.

cierre, u obstaculización seria, del estrecho de Gibraltar”¹¹¹. No obstante, también es necesario señalar que si bien era cierto que la presencia gala en la costa norteafricana podía alterar la serenidad de los británicos, no menos cierto era, que para estos suponía un mayor peligro la posibilidad de tener como vecina del otro lado del Estrecho a la flota germánica¹¹².

Entre otras, las consecuencias que se derivaron de estos convenios fueron las exigencias por parte de Francia hacia el sultán de Marruecos, Muley Abd-el-Aziz, de reformas de carácter político, militar y de otras índoles, ante las que dicho mandatario se mostró reacio. Alemania ante tal situación y en defensa de sus intereses y sus inquietudes en el territorio norteafricano se erigió como defensora de la soberanía e independencia del sultán frente a las pretensiones galas. El sultán no estaba dispuesto a ceder por las buenas sino que proponía, con la opinión favorable de Alemania, la celebración de una Conferencia Internacional sobre Marruecos, que finalmente vería la luz en la ciudad de Algeciras, comenzando sus sesiones el 16 de enero de 1906¹¹³.

Dentro del siglo XX y tras este pistoletazo de salida que supuso la mencionada Conferencia Internacional, han acaecido otros acontecimientos históricos-militares en los que tanto Gibraltar como el estrecho que lleva su nombre han desempeñado un papel fundamental en el juego de las estrategias protagonizado por las distintas potencias implicadas.

¹¹¹ MORALES LEZCANO, V.; “Marruecos: Del conflicto diplomático al Protectorado”, en *Historia 16. Siglo XX. Historia Universal*. Tomo 3, pág. 77.

¹¹² DE LA TORRE DEL RÍO, R.; “La política...., *op. cit.* pág. 35.

¹¹³ MADARIAGA ÁLVAREZ-PRIDA, M.R.; “La Conferencia...., *op. cit.* pág. 172 a 180.

Dentro del primer tercio del siglo XX, durante la I Guerra Mundial, la importancia militar y estratégica de la Roca y del Estrecho era tal que hacía que un general, como Miguel Primo de Rivera, se planteara el cambio de Ceuta por Gibraltar. Con fecha de 25 de marzo de 1917 este mando del ejército español pronunció en la ciudad de Cádiz, de la cual era gobernador militar, su discurso de ingreso como académico de número de la Real Academia Hispano-Americana de Ciencias y Artes, el cual presentaba como título “Recuperación de Gibraltar”¹¹⁴. De este discurso se pueden rescatar las siguientes palabras que no tienen desperdicio alguno:

“Creo que en ocasión y momento oportuno debe proponerse y trabajarse la permuta de la plaza y bahía de Gibraltar por la plaza y bahía de Ceuta, y si es preciso más, ofrecer la leal renuncia a toda pretensión sobre Tánger, y si más hace falta, ir complementando la oferta con tierras e islas de África sobre las que ejercemos influencia o soberanía sin encontrar otro límite para retirarnos del trato, que el que marca la intangibilidad del territorio peninsular y el de los archipiélagos Balear y Canario, ...”¹¹⁵

Y es que en opinión de este general el tiempo invertido en el norte de África, dejando a un lado la posibilidad de control del Estrecho, suponía un gravísimo error, que sólo llevaría a la consecución de desastres, como los que realmente tuvieron lugar¹¹⁶. Esta postura encontraba además otros factores que contribuían a justificarla, ya que a parte del tiempo empleado en la aventura española en el norte de África, que se

¹¹⁴ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 42.*

¹¹⁵ *Gibraltar y África. Discurso del General Primo de Rivera*, Ed. Joaquín Quero (Imprenta de M. Álvarez), Cádiz, 1917.

¹¹⁶ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 43.*

remontaba cuando menos al reinado de los Reyes Católicos, el esfuerzo y el coste económico y humano, debían de tenerse presente a la hora de delimitar los resultados de la empresa emprendida. La Guerra de Marruecos lo único que obtenía de la población española era un respuesta de rechazo frente a la sustracción de sus hijos para convertirlos en soldados y la creación de nuevos impuestos para el mantenimiento económico de la acción bélica. Desastres como el del *Barranco del Lobo*, de 27 de julio de 1909, y el de *Annual*, de julio de 1921, ponían de manifiesto el desgaste español en el territorio norteafricano, en todos los sentidos. En el primer caso la contienda se cobraba la vida de cerca de 1.000 hombres, inexpertos soldados, reservistas que resultaban víctimas de un encuentro bélico desigual, que conmocionaba a España, y especialmente a Barcelona, como lugar de procedencia de la mayoría de aquellos, y que desencadenaba indirectamente la denominada *Semana Trágica de Barcelona*, que supuso el levantamiento de las clases populares organizadas frente al sistema establecido, que perjudicaba de manera flagrante a la gran masa pobre. En el segundo caso, derrota que volvía a marcar profundamente al pueblo español, el número de bajas causadas por los marroquíes oscilaría entre 8.500 y 12.000 hombres, entre los que se encontraba el propio general al mando, Manuel Fernández Silvestre. Pero estas no iban a ser las únicas cifras de aquel episodio negro, ya que se podía sumar a las mismas el número de heridos y retornados a la plaza, que estaba entre 1.100 y 1.800, el de prisioneros que ascendía a 438, con más de 50 civiles, el de los internados en la zona francesa, que eran unos 1.000, el de los ausentes por diversas causas, que iban de los 4.000 a los 5.000 y el de los Regulares y la Policía Indígena, que habían muerto combatiendo por España, que llegaban a los 500. Además a estos dos nefastos capítulos

habría que añadirle otros hitos importantes que marcaron el calvario sufrido por los españoles, esto es, *Dar-Drius, Batel-Tistuin, Monte Arriut, Zeluán y Nador*¹¹⁷.

La permuta pretendida por el general nunca llegó a ejecutarse, no obstante, supone un dato curioso y relevante el hecho de que cuando empieza la I Guerra Mundial se crea en el seno del Gobierno británico el “*Gibraltar-Ceuta Comité*”, órgano que tendrá como misión el análisis de dicho intercambio¹¹⁸.

Tras la II República y con el comienzo en 1936 de la Guerra Civil española el Estrecho de Gibraltar aparece, en los primeros momentos de la contienda, como pieza clave del alzamiento, al convertirse en el lugar de paso de la parte más importante de las tropas sublevadas, que necesariamente debían realizar su incursión en el territorio peninsular para la consecución de su objetivo. Pero si algo va a caracterizar este paso a través del Estrecho será el medio empleado, ya que lejos de conseguir una efectividad en el transporte de las tropas a través del mar, como se había planeado en un principio, fue necesario articular el que sería el primer puente aéreo de estas características de la Historia¹¹⁹. Y es que los sublevados no barajaron la posibilidad de encontrarse con una flota republicana que pudiera llevar al traste su empresa bélica previamente orquestada. Sin embargo, así fue como efectivamente sucedió, quedando cortadas las comunicaciones marítimas por las naves que eran fieles al Gobierno republicano. Fue entonces cuando la estrategia de esos primeros momentos del alzamiento tuvo que dar

¹¹⁷ RAMIRO DE LA MATA, J.; *Origen y dinámica del colonialismo español en Marruecos*, Ed. Ciudad Autónoma de Ceuta, Ceuta, 2002, págs. 235 a 258.

¹¹⁸ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho.... op. cit. pág. 44.*

¹¹⁹ THOMAS, H.; *La Guerra Civil Española*, Vol. I. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1976, pág. 402.

un giro importante y decisivo ante la necesidad de un efectivo transporte de los soldados desde el norte del continente africano hasta la península¹²⁰.

En este período el Estrecho volverá a estar en el punto de mira de países europeos como Italia y Alemania, que de una manera u otra pudieran beneficiarse de la contienda interna, como contrapartida del hecho de facilitar, tanto a un bando como a otro, no sólo armamento sino también otros elementos necesarios para el combate. En este sentido Italia tenía sus pensamientos puestos en Baleares, punto desde el cual podría atacar a Gibraltar y conseguir un mejor posicionamiento en Marruecos, en detrimento de los británicos, mientras que Alemania conseguiría un importante acceso al Mediterráneo, gracias al Estrecho de Gibraltar, de cara a sus futuras actuaciones bélicas¹²¹.

Pero realmente ninguna de estas pretensiones perseguidas llegó a consumarse. Sin embargo, sí se puede afirmar, sin miedo a equivocarse, que hubo una potencia europea que llegó a beneficiarse del contexto bélico español, en cuanto al Estrecho se refiere, y esa fue Gran Bretaña. Los británicos consiguieron una evidente mejora de su estratégica posición en el Mediterráneo, gracias a que supieron aprovechar el momento y el tiempo, que el país vecino de la colonia empleaba en una dura Guerra Civil, para consumir la conversión de la inicial pista de aterrizaje para entrenamientos y emergencias en un auténtico aeródromo militar¹²², tema que, como ya hemos comentado, supuso una añadidura a la cuestión sobre Gibraltar y un motivo más de alejamiento para las posiciones enfrentadas.

¹²⁰ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho.... op. cit. pág. 67.*

¹²¹ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho.... op. cit. pág. 63.*

¹²² ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 65.*

Durante la II Guerra Mundial se pueden diferenciar dos momentos en cuanto al papel que va a desempeñar el Estrecho en la contienda, ya que si bien en un primer momento este punto geoestratégico va a estar relegado a un segundo plano, posteriormente, una vez sometida Francia, el interés de los alemanes por el accidente geográfico aumentará. La contribución que el Estrecho podía hacer en los planes imperialistas de la Alemania nazi era bastante evidente, suponía poseer la llave de uno de los pasos estratégicos más importantes de todo el mundo, y obtenerla le permitiría el poder cerrar la entrada de las fuerzas y buques aliados. Pero si lo anterior era evidente, también lo era el hecho de que España tenía que aprovechar el momento para jugar sus cartas, y así fue como el 16 de junio de 1940 se presentaba a Hitler, a través del Jefe del Estado Mayor Central español, el general Vigón, la lista de condiciones para que nuestro país formara parte de la Guerra. La espina que suponía la cuestión de la colonia británica hacía que dentro de las demandas de Franco se solicitara, además del Marruecos francés, la región de Orán, la ampliación de los territorios saharauis y del Golfo de Guinea, todo lo necesario en cuanto aprovisionamiento, armamento y material para el ataque y conquista definitivos de Gibraltar, que volvería, consecuentemente, a estar bajo soberanía española¹²³.

Como sabemos, finalmente, ni España llegó a tomar parte en la II Guerra Mundial ni la conquista de Gibraltar se llevó a cabo, ni mucho menos el control del Estrecho pasó a manos germánicas. Las condiciones planteadas por Franco nunca fueron aceptadas por Hitler, que lo único que pretendía era bajar desde los pirineos, una vez derrotada Francia, hasta la zona del Estrecho y contar para ello con la colaboración española. Además la poca insistencia en el tema por parte de Hitler, que tenía sus

¹²³ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 119 a 121.*

pensamientos desviados hacia otros puntos de la geografía, esto es, el Este, y el hecho de que España acababa de salir de una guerra civil, que le colocaba en una situación poco idónea como para iniciar otra aventura bélica, fueron determinantes para que la participación española en el evento mundial nunca se hiciera efectiva¹²⁴.

No podemos hablar de la II Guerra Mundial y del Estrecho de Gibraltar sin hacer mención, aunque sea de manera muy sucinta, a la famosa “*Operación Torch*”, que supuso, bajo la jefatura suprema del general norteamericano Eisenhower y con la intervención, por la parte británica, del propio Churchill, el desembarco clave de los aliados en el Norte de África. El objetivo de esta espectacular maniobra anglo-americana consistía en el desembarco simultáneo en tres zonas distintas de lo que constituía la parte francesa norteafricana, a saber, Casablanca, en el Atlántico, y Oran y Argel, en el Mediterráneo, con la finalidad diferida, claro está, de entrar por el sur en Europa. Tanto Gibraltar como el Estrecho desempeñaron papeles más que relevantes. Gibraltar, además de ser la sede donde se ubicaba el cuartel general de la operación, instalado específicamente en uno de los túneles existentes en las entrañas de la gran Roca, contribuía de manera decisiva a la empresa con su nueva pista de aterrizaje, convertida en un auténtico aeródromo militar, de donde en los primeros días de la operación despegaron 420 aeronaves, llegando incluso a alcanzarse el número de 1.698 en las semanas siguientes. Por lo que respecta al Estrecho, este iba a tener como destino constituirse en canal necesario para el desarrollo de lo que llegó a ser la primera operación anfibia de envergadura llevada a cabo por los aliados durante la II Guerra

¹²⁴ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 122 a 124.*

Mundial, que llegó a mover más de 100.000 soldados, 370 buques mercantes y más de 300 de guerra¹²⁵.

El papel de España en esta operación también fue bastante importante, no se nos olvide. Una España franquista que había estado negociando su posible entrada en el conflicto armado junto al elemento invasor alemán, esto es, de parte del Eje y en contra de los Aliados, se replanteaba de forma ilógica, o quizás lógica, depende siempre de la óptica desde donde se mire, una actuación, o mejor dicho una actitud, que no alteraría el curso de la operación planteada. Efectivamente, ese dejar hacer, esa no intervención, esa no obstaculización por parte de Franco, desempeñó un papel crucial tanto en la puesta en escena como en el desarrollo de la obra representada por las fuerzas aliadas. El deseo de neutralidad española y de que no se derivasen consecuencias perjudiciales para la nación gobernada por Franco parecía ser claro en la mente de los dos altos mandos del ejército aliado, Eisenhower y Churchill¹²⁶.

C) Influencia de la zona en la Estrategia Española de Defensa.

La teoría de que el Estrecho de Gibraltar debe ser tratado como punto imprescindible sobre el que se fundamente el planeamiento estratégico español, posee una doble raíz, por un lado la defensa de nuestras necesidades presentes y futuras en la localización, y por otro, la valoración que otros países del entorno, con intereses en la zona, puedan realizar de nuestra contribución en el tema.

¹²⁵ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 163 a 178.*

¹²⁶ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit. pág. 169.*

En 1977, con la creación del Ministerio de Defensa y la Junta de Jefes del Estado Mayor (en adelante JUJEM), se marca un antes y un después en materia de planeamiento estratégico, sobre todo a lo que a visión conjunta se refiere. Será la JUJEM la que en febrero de 1980 establezca por primera vez que la zona del Estrecho de Gibraltar, con sus accesos prolongados hasta las islas Baleares y las Canarias, constituye el centro de gravedad de la estrategia española. Se estaba haciendo referencia al ya denominado para siempre Eje Baleares-Estrecho-Canarias.

Los siguientes pasos en el orden cronológico los marcarán las distintas Directivas de Defensa Nacional (en adelante DDN), que van a ser instrumentos a través de los cuales se va a pretender perfilar las bases y directrices de la seguridad y defensa nacional.

Aunque en abril de 1980 nazca, durante la presidencia de Adolfo SUÁREZ, la primera Directiva, DDN 01/80, será su sucesora, la DDN 01/84, la que establezca de forma explícita que el Estrecho de Gibraltar es uno de los principales objetivos de la Defensa Nacional. Para esta Directiva el control efectivo del Estrecho así como de sus accesos iba a ser uno de sus cuatro objetivos prioritarios, por ello, dentro de las veinte acciones que mencionaba para conseguir esos objetivos, dos de ellas hablaban del Estrecho, una, indicando la necesidad de un esfuerzo para volver a obtener la soberanía de Gibraltar, y otra, indicando la materialización del control militar del Estrecho y del Eje estratégico.

Ya antes incluso de la DDN 01/84, dada la relevancia estratégica del Estrecho reconocida en 1980, la Armada en 1982 movilizaba a la base aeronaval de Rota el

grueso de la flota, incluso posteriormente su Cuartel General, situado hasta entonces en el Ferrol. Por su parte el Ejército de Tierra también experimenta una reorganización que le lleva a ubicar sus unidades operativas más importantes en el sur¹²⁷.

El 23 de octubre de 1985 es aprobado el Plan Estratégico Conjunto (en adelante PEC) que va a suponer una alteración relevante en cuanto a la composición del Eje estratégico, en el sentido de que se va a sustituir la mención del Estrecho de Gibraltar por la Península, esto es, se va a hablar del Eje Baleares-Península-Canarias¹²⁸. No obstante esto no va a suponer todavía un desplazamiento de la zona del Estrecho como piedra angular de la organización estratégica, aunque sí se dejaba entrever una vuelta “...a los planteamientos iniciales que respecto a España realizaron los norteamericanos a finales de los años cuarenta y principio de los cincuenta y se llamaba la atención sobre la trascendencia de todo el territorio nacional como zona de valor estratégico, y no sólo el Estrecho de Gibraltar”¹²⁹.

En 1986 nos encontramos con la DDN 01/86, tercera en el computo general y segunda para el Gobierno socialista, que nace con posterioridad a la consulta popular sobre la permanencia de España en la OTAN¹³⁰. Esta supone un mero cambio en el número de objetivos prioritarios, que pasan a ser tres, sin que la mención al Estrecho se vea alterada. Pero la verdad es que todo queda limitado al papel, ya que como indica Luís ROMERO, un estudio, que nunca llegó a ver la luz, realizado en 1987 por el

¹²⁷ Plan META (Modernización del Ejército de Tierra).

¹²⁸ FISAS ARMENGOL, V.; “El plan Estratégico Conjunto”, en *Anuario sobre armamentística en España*, Ed. Fontamara/Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, 1986, pág. 18.

¹²⁹ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho*..., op. cit. pág. 328

¹³⁰ Referéndum de 12 de marzo de 1986. España ya pertenecía a la Alianza desde 30 de mayo de 1982.

Instituto Español de Estudios Estratégicos, órgano dependiente de Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN), ponía de manifiesto la incapacidad de nuestro país “...para potenciar su geodominio sobre la zona del Estrecho de Gibraltar”¹³¹. El contexto del momento no sólo exigía poseer el elemento geográfico sino que también era necesario tener el instrumento de la fuerza, para completar la fórmula que permitiese la efectividad en la Estratégica de Defensa. Por ello quizás a la palabra *papel*, antes mencionada, había que añadirle el adjetivo *mojado*, que era a lo que realmente se reducía el planeamiento estratégico redactado.

La permanencia de España en la OTAN hace que en 1988 se redacte, por el entonces embajador de España ante dicha organización, Jaime OJEDA, la conocida “*Carta Ojeda*”¹³², donde iban a quedar plasmadas las funciones a desarrollar por las Fuerzas Armadas españolas, al margen de la estructura militar aliada pero en evidente relación con ella, y que constituiría su aportación al concepto de defensa común. Dentro de esa carta aparecería de forma explícita, como cometido, el control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos.

Termina la década de los ochenta y supone también el fin de una etapa y el comienzo de otra, cuyos primeros vestigios, no obstante, se dejaban entrever en 1985 con el PEC. La DDN 01/92 ya no habla del Estrecho ni del Eje, se produce el fenómeno que Dionisio GARCÍA describió como “...el abandono de la fijación estratégica en el sur”¹³³. Evidentemente los cambios producidos en el panorama internacional pusieron

¹³¹ ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho....., op. cit* pág. 330.

¹³² De 18 de enero de 1988.

¹³³ GARCÍA FLÓREZ, D.; *Ceuta y Melilla: Cuestión de Estado*, Ed. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, 1999, pág. 382.

su granito de arena para que tal giro en la dirección estratégica se produjera. Acontecimientos entre otros como la disolución del Pacto de Varsovia o la caída del muro de Berlín, en definitiva, la desaparición del enemigo por antonomasia, hicieron que la relevante inquietud existente sobre el Estrecho de Gibraltar se difuminara, y se viera todo desde una perspectiva más global del territorio nacional. En esta misma línea y una década después de su antecesor el PEC de 1995 recogía la expresión acuñada por la Alianza Atlántica de la inexistencia de enemigos.

Pero los primeros años de la década de los noventa no iban a ser nada relajados desde una perspectiva bélica, sino todo lo contrario, Iraq invadía Kuwait y estallaría la denominada Guerra del Golfo, donde una coalición formada por treinta y cuatro países y capitaneada por EEUU se iba a erigir como salvadora frente al elemento invasor. Este panorama internacional volvía a recordar la posición estratégica del Estrecho y sus accesos en materia de despliegue y abastecimiento de cara al escenario bélico.

En 1996 no sólo se produce el cambio de Gobierno en nuestro país sino que ve la luz una nueva Directiva, la DDN 01/96, de 20 de diciembre, que parece volver a reconocer la importancia geoestratégica de la zona del Estrecho, aunque no de la forma tan directa como lo hacían las de 1984 y 1986. En este sentido se pronunciaba el, por aquel entonces, ministro de Defensa, Eduardo SERRA, en su intervención en las IV Jornadas de Defensa Nacional organizadas por el CESEDEN, poco antes de que se aprobara la Directiva. El titular de Defensa hablaba expresamente del Estrecho como interés estratégico directo de España en relación con la Alianza Atlántica¹³⁴.

¹³⁴ SERRA REXACH, E.; “Integración de España en la OTAN”, en MINISTERIO DE DEFENSA, *Cuartas jornadas de Defensa Nacional*, Monografías del CESEDEN, núm. 20, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, 1997, pág. 433 a 457.

Si la anterior Directiva parecía que volvía a tomar la senda de las primeras que tenían como protagonista el famoso Eje, donde el Estrecho de Gibraltar ostentaba un papel destacado, la DDN 01/2000 no va a tener ninguna referencia directa a puntos de especial interés estratégico, haciendo sólo mención expresa de nuestra presencia en el escenario europeo y del cumplimiento de nuestros compromisos mediterráneo y atlántico. No obstante, será otro documento del mismo año, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, elaborado por el Ministerio de Defensa, el que, además de hablar de la vocación mediterránea, haciendo referencia al hecho de tener dicha región en cuenta a la hora de tratar cuestiones de seguridad, mencione de manera expresa el Estrecho de Gibraltar al señalar los intereses estratégicos. Se entra por lo tanto en el nuevo siglo indicando que:

“España defiende la idea de conseguir una Europa más integrada y estable, interés que comparte con los socios y aliados y extiende al ámbito euroatlántico. Por condicionantes geográficos, España tiene especial interés en la zona del Norte de África cercana a nosotros que, con sus aguas atlánticas y mediterráneas adyacentes, forma parte de nuestro entorno geoestratégico natural. Por ello, España dedica atención preferente al Mediterráneo, particularmente al área del Mediterráneo Occidental, y a la del Estrecho de Gibraltar y sus accesos”¹³⁵.

Pero no será este el único documento novedoso que surja en esta materia en los albores del nuevo siglo, ya que en 2003 se daba a conocer la *Revisión Estratégica de la Defensa*, cuya exégesis estaba en las disposiciones finales de la DDN 01/2000, donde se

¹³⁵ MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de Defensa 2000*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2000, pág. 69.

encomendaba la tarea de elaborarla al Ministerio de Defensa. Este documento vuelve a realizar una mención directa del Estrecho y de sus zonas de influencia y vincula la seguridad de nuestro país al objetivo de estabilidad general en la zona mediterránea. Concretamente se hace a España titular de una “...*peculiar situación geográfica...*”, que supone una “...*auténtica encrucijada de dos mundos...*”, debiendo por lo tanto desempeñar el papel que le corresponde, que es “...*relevante y de creciente influencia sobre el Norte de África y el Mar Mediterráneo, promoviendo un creciente diálogo y entendimiento entre los pueblos de ambas riberas*”¹³⁶. Además, como dato muy importante, se va a hacer referencia a Gibraltar como punto que supone un límite al ejercicio de la soberanía española sobre sus enclaves de interés estratégico, dejando entre ver, por lo tanto, una vez más, la cuestión de la colonia¹³⁷.

De nuevo el escenario político experimenta un cambio de Gobierno en marzo 2004, y con ello surge en diciembre la DDN 01/2004. Aunque la Directiva presenta un apartado específico para el escenario estratégico, algo innovador con respecto a las tres directivas anteriores, que hacía pensar en la introducción de cambios relevantes, realmente sigue siendo bastante continuista. Se mantiene la referencia al área del Mediterráneo como zona de especial interés para la nación, incluyendo dentro de las directrices de ámbito internacional la necesidad de aumentar la seguridad en la misma, como sano ejercicio acorde con la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Lo que no vamos a encontrar en la letra de la Directiva es una mención expresa al Estrecho de Gibraltar.

¹³⁶ MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2003, págs. 48 a 49.

¹³⁷ MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica....., op. cit.*, pág. 147.

El 30 de diciembre de 2008 nace la DDN 01/2008, y en cuanto a la zona mediterránea se mantiene a grandes rasgos lo dicho en la anterior Directiva. La mención expresa al Estrecho vuelve a ser la gran ausente. Lo que sí se ve en esta Directiva es una especial sensibilidad con el tema subsahariano, que curiosamente nos recuerda al Estrecho como corredor habitual para la práctica de movimientos migratorios ilegales.

Finalmente, puede que el papel que ha desempeñado el Estrecho dentro de la organización estratégica española haya sufrido una serie de mutaciones, pero la importancia geoestratégica de este accidente geográfico es algo obvio, así como lo es aún la necesidad de control de la zona. En este sentido podemos diferenciar en la actualidad cuatro sistemas que se aplican sobre el Estrecho, que denotan la realidad de estar ante un punto que requiere una especial atención en el planeamiento estratégico, a saber, el Centro Zonal de Coordinación de Salvamento (CZCS) de Tarifa, de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, que identifica a todos los buques mercantes que atraviesan el Estrecho; el Centro de Operaciones del Mando de Artillería de Costa (COMACTA), perteneciente al Ejército de Tierra, que cuenta con un despliegue de sensores de todo tipo en los dos lados del Estrecho, y que bajo el control operativo del Almirante de la Flota, mantiene un control militar y da seguridad al paso del Estrecho; el sistema integral de Vigilancia Electrónica (SIVE), de la Guardia Civil, que se encarga de evitar el paso clandestino a través del Estrecho, tanto de personas como de estupefacientes; y finalmente, los sistemas de captación de señales electromagnéticas del Sistema Santiago, dependiente del Estado Mayor de Defensa.

1.2. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

1.2.1. Introducción.

Es evidente que, a la hora de estudiar el desarrollo industrial experimentado por la comarca del Campo de Gibraltar, no debemos caer en la equivocación de hacerlo como si se tratase de un compartimento estanco, aunque la zona haya tenido unas características propias y especiales, sino todo lo contrario, se antoja necesario realizar un análisis del contexto nacional, un estudio de los instrumentos utilizados por el Gobierno del momento, para llevar a cabo la política planteada, y que tuvieron su repercusión en el desarrollo regional. Es necesario por lo tanto buscar la interconexión de los Planes Nacionales de Desarrollo con el Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar.

Estos instrumentos, a los que nos referimos, supondrán un profundo giro en materia de política regional. Hemos de tener en cuenta que antes de los Planes Nacionales de Desarrollo, esto es, antes de 1964, no va a existir una política dirigida al desarrollo regional. En dicha época anterior surgen los Planes de Badajoz y Jaén, y posteriormente, en 1965, el de Tierras de Campos, respecto a los cuales no se puede afirmar que sean auténticas acciones de desarrollo regional, sino más bien, como dice José María LOZANO¹³⁸, se puede hablar de ellos como “...*ensayo territorial relativamente inspirado en el antecedente de las Confederaciones Hidrográficas*”, que como el mismo autor señala fueron “...*el primer intento importante de articular una acción global de desarrollo económico en el ámbito geográfico de determinadas*

¹³⁸ LOZANO MALDONADO, J.M.; *El Desarrollo....., op. cit.,* pág. 16.

cuencas fluviales”¹³⁹, y que tenían como finalidad evitar los retrasos en el desarrollo de los riegos y en el aprovechamiento de energía hidráulica, derivados de posibles competencias locales¹⁴⁰.

El Plan Badajoz de 1952, que no abarcaba toda la provincia, tuvo como objetivo principal la puesta en regadío de las vegas del Guadiana. Dentro del Plan se contemplaba la construcción de cuatro embalses, con la finalidad de acondicionar y regular el curso del río. Son de destacar también la colonización de las tierras regables y la industrialización de los productos agrarios del regadío.

Análogos objetivos parece que perseguía el Plan Jaén de 1953, aunque con determinadas particularidades que lo diferenciaban del anterior. Estas peculiaridades van a ser sobre todo, primero, el hecho de que el ámbito territorial del Plan sea prácticamente la totalidad de la provincia, y, segundo, la industrialización agraria se dará en todo el territorio provincial, sin estar necesariamente vinculada al aprovechamiento de los productos de regadío.

Por su parte el Plan de Tierra de Campos de 1965 abarcó una comarca, que comprendía zonas limítrofes de cuatro provincias, a saber, Palencia, Zamora, Valladolid y León. Este instrumento se propuso entre otros objetivos la reestructuración de las explotaciones agrarias y de los cultivos de dicha comarca, la industrialización de los productos agrarios y el dotar a más de 50 pueblos de infraestructura social. La

¹³⁹ LOZANO MALDONADO, J.M.; *El Desarrollo....., op. cit., pág. 14.*

¹⁴⁰ Planificación de zonas rurales en España, Comunicación presentada a la segunda Conferencia de la FAO sobre “Planificación de áreas rurales”, celebrada en León los días 8 de mayo al 1 de junio de 1973.

preocupación fundamental de este Plan fue la de dar solución a la problemática rural de la zona, caracterizada por el minifundio y el secano.

No debemos dejar de mencionar los Planes provinciales de Obras y Servicios, que contaban con crédito en los Presupuestos Generales del Estado en los años 1958 y 1959. Su finalidad era, primero, conseguir que la infraestructura económica y social fuera adecuada para lograr un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones españolas; segundo, disminuir las corrientes migratorias mejorando los servicios de determinados núcleos de población; tercero, el desarrollo de zonas atrasadas y la mejora de las condiciones de vida del medio rural; y finalmente, colaborar en las obras y servicios de interés local y cooperar a la reestructuración de la organización municipal.

Dejando a un lado estos intentos, parece que lo que realmente supondría la entrada en una nueva etapa de progresiva liberalización económica, fue el ocaso del denominado Plan de Estabilización¹⁴¹. Según el ex-ministro Enrique FUENTES QUINTANA¹⁴² este Plan perseguía cuatro objetivos fundamentales, que eran, restablecer la disciplina financiera utilizando una política presupuestaria y monetaria de signo estabilizador; el establecimiento de un tipo de cambio único y realista para la peseta; la liberalización y globalización del comercio exterior; y por último, terminar con la economía basada en las subvenciones, intervenciones y concesiones, para poder llegar a una economía mixta, caracterizada por la flexibilidad y la disciplina de mercado. El Plan consiguió un buen nivel de crecimiento económico gracias en parte a un entorno de desarrollo económico mundial en los años 60, que duraría hasta la crisis

¹⁴¹ Decreto-Ley 10/1959 de 21 de julio, *de ordenación económica* (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1959).

¹⁴² Participó en la elaboración del Plan de Estabilización, en colaboración con otros economistas del régimen franquista.

energética de 1973. Como afirma José María LOZANO¹⁴³ “*la recesión económica consustancial a la estabilización no fue sino la antesala de una fase más decisiva, la desarrollista*”.

Todo ello nos hace desembocar en la necesaria mención, también, del Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 3 de agosto de 1962¹⁴⁴, en base al cual se inició la elaboración de lo que sería el primer Plan de Desarrollo¹⁴⁵. Efectivamente, este Informe supuso el punto de partida dentro del conjunto de estudios y previsiones necesarios para encarar la etapa desarrollista. Va a suponer dejar de lado las inclinaciones políticas que pretenden situar en un segundo término la corrección de los desequilibrios regionales para conseguir el crecimiento de la economía española¹⁴⁶. Con este Informe no se pretendía que se establecieran un conjunto de medidas o actuaciones para llevar a cabo, sino más bien lo que se quería era la bendición, el visto bueno sobre el planteamiento, sobre la solución política que el propio Gobierno ya tenía pensada ejecutar. En una declaración realizada por el Gobierno a la Comisión de expertos que elaborarían el Informe se ponían de manifiesto las principales directrices que se pensaban seguir, que no eran otras que las de fomentar un elevado ritmo de crecimiento, basar el desarrollo en el comercio exterior, limitar la actividad pública a las inversiones típicamente públicas, salvo en casos especiales, fomentar la competencia, mantener la estabilidad y hacer el mejor empleo del ahorro. Con respecto a todas ellas la Misión manifestaba su conformidad y la no existencia de incompatibilidad entre ellas.

¹⁴³ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit., pág. 23.*

¹⁴⁴ El Gobierno español realizó en 1961 una invitación al Banco Mundial para que enviara una comisión de expertos con el fin de que se pronunciaran sobre las posibilidades de desarrollo de la economía española.

¹⁴⁵ AAVV, *La época de Franco*, Ed. Rialp, 2ª edc., Madrid, 1981, pág. 116.

¹⁴⁶ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit., pág. 23.*

Pero el Gobierno no sólo va a poner de manifiesto las directrices antes mencionadas, sino que va a ser consciente del contexto existente, y reconocerá la existencia de dos graves problemas, a saber, el fenómeno del subempleo rural, generado por las características especiales del sector agrario español, y los desequilibrios regionales. Con respecto a ambos también se manifiesta el Informe al decir que:

“...la Misión comparte esta opinión; fundándose en que el ritmo de crecimiento será el factor determinante para aumentar el empleo y reducir la diferencia entre las regiones, considera que no debería sacrificarse el esfuerzo por promover el crecimiento económico, salvo en los casos de situaciones muy extremas o que el coste económico sea muy pequeño. La solución general de los problemas originados por el desequilibrio del desarrollo regional de la renta y de la ocupación, se encuentra únicamente en una política de estímulo del crecimiento global de la economía nacional. Una tasa elevada de crecimiento, reforzada por medidas que coadyuven a la libre movilidad de hombres y capitales, constituye el medio más eficaz para elevar los niveles de vida y para desterrar las privaciones de la pobreza rural”¹⁴⁷.

De este Informe se va a desprender el hecho de que el desarrollo regional va a estar condicionado por dos importantes premisas, primera, la selección cuidadosa de un número limitado de regiones con las mejores perspectivas de desarrollo, y segunda, la adopción de medidas que acelerasen el desarrollo de estas regiones sin interferir con el crecimiento de otras partes de la economía¹⁴⁸. La entidad, a la vez, se va a inclinar por

¹⁴⁷ Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: *El desarrollo económico de España*. O.C.Y.P.E., Madrid, 1962, pág. 88.

¹⁴⁸ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo...., op. cit., pág. 27.*

una estrategia de no intervencionismo, esto es, el denominado “*saneamiento pasivo*”; en definitiva, se va a decantar por los desplazamientos intersectoriales de la mano de obra que vayan desde aquellas actividades de escasa productividad a otras de productividad superior. Con todo ello vemos como el Banco se va a inclinar por una propuesta de tinte conservador, que, evidentemente, no supone una intervención inmediata para solucionar los problemas estructurales de la economía¹⁴⁹. Con respecto a ello y haciendo referencia sobre todo al carácter conservador que presentaba el I Plan de Desarrollo, J. L. SAMPEDRO¹⁵⁰ pone de manifiesto que “...*todo cambio de estructura importante es incompatible con los intereses de los grupos dominantes que ocupan las posiciones político-administrativas de las que debería partir tal transformación. Son las fuerzas situadas en torno al Plan las que limitan su alcance, aparte de sus eventuales deficiencias técnicas*”.

Finalmente, se puede afirmar que el dictamen de la Comisión fue positivo con respecto al objetivo de llegar hasta una determinada tasa de crecimiento considerable, y, por supuesto, necesaria para poder hablar de desarrollo, así como a su mantenimiento, y ello sin que se produjera la merma de la estabilidad monetaria ni el cambio sustancial de la articulación del sistema económico¹⁵¹.

¹⁴⁹ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo...., op. cit.,* pág. 26.

¹⁵⁰ SAMPEDRO SÁEZ, J. L.; “El Plan de Desarrollo español en su marco social”, en ROS HOMBRAVELLA, J.; *Trece economistas españoles ante la economía española*, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1975, pág. 108.

¹⁵¹ ESTAPE, F.; *Ensayos sobre economía española*, Ed. Ariel, Barcelona, 1972, pág. 211.

1.2.2. I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967).

A) Polos de desarrollo.

Este Plan, que según exponía su comisario, Laureano LÓPEZ RODÓ, en su discurso de defensa del proyecto de Ley que lo aprobaba ante el Pleno de las Cortes¹⁵², nace con vocación de medio y no de fin, ante la necesidad de adaptarse a los cambios derivados de las circunstancias y más concretamente de la coyuntura económica. Este Plan supone el inicio de una saga de Planes que van a pretender marcar el ritmo de la evolución global de nuestro país, cayendo a veces en la torpeza de no conciliar conceptos, entre otros, como los de recursos y objetivos marcados.

Entre los objetivos que se proponía el Plan, el desarrollo regional aparecía como pieza clave, que serviría para potenciar el desenvolvimiento de las distintas zonas geográficas, con la finalidad de obtener la participación equilibrada de todo el territorio nacional en el bienestar económico y social. Evidentemente, si había algo que faltaba en nuestro país, por aquel entonces, era desarrollo en todos los sentidos, con lo que un instrumento que se encargara de reconocerlo ya significaba un paso importante o, lo que es mejor, una actitud diferente.

Los porcentajes de desarrollo en los distintos ámbitos como vivienda, renta *per cápita*, educación, etc., dejaban mucho que desear. En esta línea es de destacar la alusión a las palabras del presidente norteamericano Kennedy, por parte de LÓPEZ RODÓ en su ya mencionado discurso en defensa del Plan, las cuales aprovecha para

¹⁵² “Discurso del Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó ante el Pleno de las Cortes Españolas, el 27 de diciembre de 1963, en defensa del proyecto de Ley que aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social”, en *Plan de Desarrollo Económico y Social*, BOE, Madrid, pág.18.

dejar constancia, mediante el correspondiente parangón, de la pésima situación en la que se encontraba la enseñanza en España, donde sólo un 2,8 % de la población cursaba estudios superiores. Concretamente, las palabras mencionadas por el mandatario estadounidense en su mensaje al Congreso el 14 de enero de 1964 fueron:

“El futuro de un país, que depende de la voluntad y formación de sus ciudadanos, se ve lesionado, irremediablemente lesionado, si alguno de sus hijos no recibe todo la educación que permita su capacidad, desde la escuela elemental a la superior. Hoy aproximadamente, cuatro estudiantes de cada diez no llegarán a finalizar los estudios superiores, y éste es un derroche que no nos podemos permitir”.

En el caso de nuestro país era necesario afirmar la existencia acusada de diferencias y desequilibrios, en cuya valoración objetiva se empleaba, como nos recuerda José María LOZANO, el criterio práctico de los niveles relativos de renta por habitante, utilizado por la División de Estudios y Programas de la Comisión Económica para Europa de la ONU, en virtud del cual se consideraba desequilibrado un país cuando una parte de su población vive en áreas en las que la renta por habitante es inferior a los dos tercios de la media nacional. Teniendo en cuenta este criterio se puede establecer la regla de que cuanto mayor sea el porcentaje de población total que viva en zonas en que la renta por habitante es inferior a los mencionados dos tercios, menor será el grado de equilibrio económico y social del país. Aplicado este criterio a la España de principios de la década de los sesenta daba como resultado el hecho de que provincias como Badajoz, Toledo, Ciudad Real, Málaga, Lugo, Ávila, Albacete, Cuenca, Cáceres, Granada, Almería y Orense, se encontraban por debajo del umbral de los dos tercios,

debiendo de reconocerse por lo tanto la existencia, por un lado, de regiones que podían considerarse desarrolladas, y por otro, de regiones insuficientemente desarrolladas, como podían ser Andalucía, Galicia, el valle del Ebro, el valle del Duero y la zona Centro¹⁵³.

Por su parte el grado de concentración geográfica de la producción que presentaba nuestro país era bastante alto y con una clara tendencia a seguir aumentando. Ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Asturias, Vizcaya, Sevilla, Guipúzcoa, Zaragoza, La Coruña, Córdoba, Alicante y Cádiz, que representaban el 26,1 % del territorio nacional, concentraban en 1960 el 47 % de la población y el 57,3 % de la producción total, con el dato importante de que sólo las cuatro primeras producían el 35,9 % del total¹⁵⁴.

Ante tal situación la instalación de polos de desarrollo y de promoción industrial, así como de polígonos industriales, aparece como la técnica señalada por el Plan para el logro efectivo de la política de desarrollo regional pretendida. Lo que se buscaba era estimular la localización de actividades industriales en determinadas zonas reducidas, para así producir un efecto de impulso de la actividad económica en un área geográfica de mayor amplitud. La aparición en escena de estos instrumentos, convertidos en panacea del desarrollo, llevará consigo el reconocimiento de una serie de beneficios, mediante los cuales se pretenderá el fomento de estas áreas industriales. Se hablará de la aplicación de beneficios normalmente reconocidos para las industrias de interés preferente (expropiación forzosa, reducciones fiscales, libertad de amortización durante cinco años, etc.), de subvenciones que faciliten el inicio de la instalación de la industria

¹⁵³ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit., pág. 55.*

¹⁵⁴ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit., pág. 54.*

en la correspondiente área, de preferencias en cuanto a la financiación pública mediante la obtención de crédito oficial y de potenciación de las inversiones sociales, estableciendo prioridad en la aplicación de las subvenciones.

La Ley constitutiva del Plan, la Ley 194/1963, de 28 de diciembre¹⁵⁵, no será la que determine la ubicación de estos polos, sino que nos tendremos que ir a otra norma, concretamente al Decreto 153/1964, de 30 de enero, *sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial*¹⁵⁶, para encontrar su localización, así como obtener una clara diferenciación entre los polos de desarrollo y los polos de promoción, ya que será el preámbulo de este Decreto el que establezca que “...los polos de desarrollo industrial se sitúan en poblaciones que, contando ya con una actividad industrial apreciable, no pueden todavía parangonarse con las zonas industrializadas del país y, al mismo tiempo, radican en regiones de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y con fuerte emigración”, y que “...los polos de promoción industrial se localizan en poblaciones en las que prácticamente no existe industria, pero cuentan con recursos naturales y humanos suficientes para convertirse en importantes núcleos de industrialización si se vence la inercia inicial mediante una más intensa ayuda del Estado”.

Será el art. 1 de este Decreto el que disponga la localización de polos de promoción en Burgos y Huelva, y de desarrollo en La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza.

¹⁵⁵ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963.

¹⁵⁶ BOE núm. 27, de 31 de enero de 1964.

Pero, no obstante todo lo anterior, como afirma con buen criterio Carlos GARRIDO, para llegar al efectivo desarrollo que se pretendía, uno de los primeros pasos que había que dar era el de crear una nueva estructura administrativa, que permitiera conseguir una auténtica participación equilibrada de las zonas geográficas en el contexto de bienestar económico y social, en otras palabras, se hacía necesario aplicar una nueva fórmula en la que las Corporaciones locales, como elementos directos en la relación con las áreas planificadas, tuvieran su intervención y jugaran su papel como Administración. Pues bien, no será este primer instrumento planificador el que logre llegar a dicho estadio descentralizador, ya que si bien el Plan facultaba al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas, supuestamente supraprovinciales, todos los servicios y dependencias periféricos de los Departamentos ministeriales, nada de esto se hizo, quedando la gestión de los polos creados en manos de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos¹⁵⁷.

El propio ministro Laureano LÓPEZ RODÓ reconocerá más adelante la necesidad de propiciar una descentralización a favor de las Corporaciones locales para un adecuado funcionamiento de la Administración, dando lugar a una organización en la que el Estado se liberara de determinadas tareas que, en su opinión, no tenía por qué realizar¹⁵⁸.

¹⁵⁷ GARRIDO LÓPEZ, C.; “El Regionalismo funcional del Régimen de Franco”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 115, enero-marzo 2002, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Ministerio de la presidencia, pág. 122.

¹⁵⁸ LÓPEZ RODÓ, L.; *Política y desarrollo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1970, pág. 252.

B) Turismo.

En la década de los 60 surge un fenómeno, posterior a la reconstrucción de muchas ciudades europeas, que habían sufrido el maléfico impacto arrasador de tan importante evento bélico como fue la II Guerra Mundial, nos referimos al turismo. Este se convertirá en un instrumento de regeneración económica, que dará lugar a la aparición de políticas orientadas a su desarrollo.

En el caso concreto de España es curioso advertir como cuando se hace referencia a dicho fenómeno económico y social hay muchísimos documentos, entre ellos la propia biografía oficial institucional del que en 1962 ocupara, dentro del Gobierno español, la cartera ministerial de Información y Turismo, Manuel FRAGA IRIBARNE¹⁵⁹, que hablan de la conversión del turismo en primera industria nacional, esto es, en elemento integrante y principal del motor responsable del desarrollo experimentado en nuestro país, en dicha etapa.

Como afirma Venancio BOTE el desarrollo turístico en España es realmente consecuencia de la evolución y de los cambios que ha experimentado el concepto en sí de desarrollo. En su opinión en el período de 1960 a 1973 “...*el objetivo de la política turística...*” fue “...*un crecimiento de carácter maximizador y fundamentalmente cuantitativo...*”, habiendo “...*que destacar su importante contribución a los objetivos de la política económica (como soporte básico de la Balanza de pagos, con efectos importantes para la producción y creación de empleo, desarrollo regional, etc.) y en*

¹⁵⁹ <<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fraga.htm>>.

términos generales, a superar el modelo autárquico y la conversión de la economía española en una economía abierta e integrada en la UE”¹⁶⁰.

Pero este encumbramiento de dicho fenómeno parece que choca con la débil y tímida referencia que el instrumento de planificación económica y social realiza del mismo, ya que sólo le dedicará el punto 38 de su texto, que venía a mencionar las autorizaciones para la adquisición de fincas rústicas y de bienes por extranjeros, haciendo alusión a la desfasada, ya por aquel entonces, Ley de 23 de octubre de 1935, echándose en falta, por lo tanto, una mención de directrices al respecto, que al menos permitieran utilizar el Plan como medio para obtener el desarrollo, función que según las palabras del propio LÓPEZ RODÓ venía este a desempeñar.

Esta falta de contenido puede ser debido quizás, como argumentan autores como Luis GALIANA y Diego BARRADO, a la calificación que sobre el mismo realizó el famoso Informe del Banco Mundial de 1963, que habló de él como fenómeno coyuntural no susceptible de estrategia sólida de desarrollo¹⁶¹. Se pensaba que la demanda turística internacional era algo completamente volátil y poco estable, de tal manera que era fácilmente desviable de unos destinos a otros. Evidentemente el Banco Mundial no era nada visionario cuando realizaba tales observaciones, ya que el transcurso de los acontecimientos ha mostrado otra realidad, y ello con independencia de las críticas que siempre se pueden hacer a las políticas llevadas a cabo y a los resultados obtenidos con las mismas.

¹⁶⁰ BOTE GÓMEZ, V.; “El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas” en *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics*, núm. 25, cuarto trimestre 1998, publicada por la Generalitat Valenciana, págs. 31 a 33.

¹⁶¹ GALIANA MARTÍN, L. Y BARRADO TIMÓN, D.; “Los Centros de interés turístico nacional y el despegue del turismo de masas en España” en *Investigaciones Geográficas*, núm. 39, primer semestre 2006, publicada por el Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, pág. 75.

La realidad era que el primer Plan de desarrollo daba el papel principal de la obra a los polos industriales, mientras que este fenómeno, que al final fue resultón, encontraba un polvoriento hueco entre bastidores. Ello chocaba con las afirmaciones que se hallaban en la Exposición de Motivos del Proyecto de la que posteriormente sería *Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional*, Ley 197/63¹⁶², que en uno de sus párrafos afirmaba que:

“El gran incremento de la corriente turística ha dado lugar a la aparición de fenómenos de saturación y agobio, en determinadas zonas y localidades del territorio nacional más favorecida por la afluencia de visitantes, planteando problemas a resolver con urgencia, mediante la debida coordinación de los esfuerzos necesarios a tal fin, consistentes de manera principal en la pronta adecuación de nuestro equipo turístico receptor y de la programación y ejecución de las correspondientes obras de infraestructura.”

Estas palabras ponían de relieve la realidad del momento, esto es, el turismo alcanzaba unas cotas que hacían necesario tomar las medidas propicias para adaptarse a la transformación requerida. Dicho de otro modo, nuestro país gustaba, pero aunque se contará con los elementos naturales que hacían que determinadas zonas del mismo presentaran los atractivos suficientes como para convertirse en destinos turísticos, era cierta, por otro lado, la ausencia una adecuada política que fomentara esta industria, y que, al fin y al cabo, propiciara el hecho de que todo este entramado se tradujera en una importante fuente de rentabilidad para nuestra economía. Venancio BOTE nos recuerda

¹⁶² BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963. Derogada por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre (BOE núm. 292, de 6 de diciembre de 1991).

que la “...economía del turismo...”, en 1963, “...constituía una nueva y obligada asignatura...” y que “...urgía una ciencia turística...”¹⁶³.

1.2.3. II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-1971).

La Ley 1/1969¹⁶⁴, de 11 de febrero, aprobaba el segundo de los Planes de Desarrollo poniendo de manifiesto en su Exposición de Motivos la coincidencia en una serie de notas con el primero y la existencia, a la vez, de una serie de singularidades, que justificaban de algún modo su ubicación en el *iter* desarrollista. Concretamente se pretendía realizar una focalización en el tema de la enseñanza y del sector agrario, en cuanto a lo que mejoras sociales se trataba, pero además se iniciaba el camino de la programación financiera, como motor evidente de toda planificación económica y social.

Será este texto legal el que expresamente disponga que todo el contenido de este segundo instrumento estará “...imbuido de una misma idea: que el hombre -en singular- es el destinatario de los frutos del desarrollo...”, añadiendo además que “...los aspectos económicos tienen un valor puramente instrumental, puesto que tratan de obtener el máximo rendimiento posible de los recursos de todo orden de que dispone el país para ponerlos al servicio del hombre, entendido en su individualidad personal, y de la familia, fundamento de la sociedad...” y que “...el concepto de desarrollo no se limita a contemplar las perspectivas de orden económico y sociológico: se orienta hacia una visión integral del hombre”.

¹⁶³ BOTE GÓMEZ, V.; “El desarrollo....”, *op. cit.*, pág. 36.

¹⁶⁴ BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1969.

En principio, estas palabras de la mencionada Ley, cubiertas en cierto modo por un halo de filosofía trascendental, así como el hecho de que la misma hiciera menciones como la de su art. 4, en el que se hablaba de la promoción de la mujer en el contexto del empleo, denotaban una inclinación proactiva hacia el desarrollo en todos los sentidos. Parecía que era necesario recalcar el papel protagonista del beneficiario final, que no era otro que el ciudadano de a pie, lo cual parecía completamente plausible, cuando este había sido también el destinatario de los efectos de la situación de involución, subdesarrollo y pobreza. Eso sí, esta declaración legal también caerá en la torpeza de hacer comentarios desafortunados, consecuencia evidente del contexto cultural y social del momento, como el que realiza en el mencionado art. al referirse a la necesidad de atender debidamente la educación especial dirigida a la capacitación de los “*subnormales*”. Está claro que la lectura actual del párrafo donde se utiliza este término puede hacernos dudar entre la idea de desarrollo y subdesarrollo.

Con independencia de lo anterior, lo que era evidente es que el desarrollo pretendido por el planificador franquista de 1964 no podía conseguirse con el simple hecho crear y configurar unos instrumentos como los polos industriales, sino que era necesario contar con el soporte adecuado, con las estructuras idóneas, con la mano de obra cualificada, en pocas palabras, era necesario alterarlo todo, adaptarlo todo, modificarlo todo para pasar de una situación anacrónica a otra de desarrollo social y económico, ya que de lo contrario el empuje pretendido, el efecto buscado en estos polos de desarrollo y promoción no llegaría a conseguirse. Por ello este Plan hacía, como indicábamos al principio, especial hincapié en la enseñanza y formación profesional, buscando un nivel de cualificación que permitiera introducir a la ciudadanía en el circuito industrial. Esto mismo se observa de manera indirecta al tratarse el tema

agrario, cuando la letra c) del número uno del art. 8 de la Ley que venimos comentando, dice literalmente que *“la acción del Estado en el sector agrario...para el cumplimiento de los objetivos establecidos...se orientará a: Capacitar debidamente a los agricultores con objeto de perfeccionar su formación cultural y profesional y, en su caso, prepararles para su libre acceso a otros sectores”*. En definitiva lo que estaba haciendo este precepto era poner de manifiesto y reconocer la posibilidad real de que el agricultor tuviera que optar por el abandono de su sector para verse inmerso en el proceso de desarrollo.

En todo caso nunca había que perder el norte de la finalidad primordial marcada, que según afirmaba la propia Ley 1/69 era la constante elevación del nivel de vida, la mejor distribución personal, funcional y regional de la renta, dentro de las exigencias de la justicia social, y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la nación. En este sentido la acción regional de este segundo Plan iba a estar orientada, como en el caso del primero, a luchar contra las excesivas desigualdades entre las diferentes regiones, en lo que a renta por habitante se refería, así como a fomentar la utilización de los recursos potenciales de las menos desarrolladas.

Pero si por algo va a ser recordada la acción regional del II Plan será principalmente por la creación de los polos de desarrollo de *“segunda generación”*. El Decreto 240/1969¹⁶⁵, de 21 de febrero, prorrogará los plazos de vigencia de los polos existentes y creará los polos de Granada, Córdoba, Oviedo y Logroño. Por su parte el

¹⁶⁵ BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1969.

Decreto 2534/1970¹⁶⁶, de 22 de agosto, fija el último polo de desarrollo en Villagarcía de Arosa. El polo de Granada comenzará su vigencia a partir del 1 de enero de 1970, los de Córdoba y Oviedo a partir del 1 de enero de 1971 y los de Logroño y Villagarcía de Arosa a partir del 1 de enero de 1972, siendo anecdótico mencionar, con respecto a este último, que hay opiniones que afirman que nació muerto¹⁶⁷.

En relación a la descentralización, punto que ya tocábamos en el primer Plan al hablar de su necesidad para la adecuada efectividad de lo planificado, parece que la propia Ley aprobatoria del segundo Plan quiere ser participe en la declaración afirmativa de su idoneidad para llevar a buen puerto los retos marcados. La Ley encargará al Gobierno la función de impulsar la descentralización para que haya una participación de las Corporaciones locales, haciéndose referencia también a una desconcentración administrativa. Las obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afectasen a la demarcación territorial de una Corporación local podían ser delegados a esta, siempre con el requisito de contar con los medios técnicos y gestiones convenientes. Además no sólo se recomendaba fomentar la participación de las mencionadas Corporaciones en las acciones programadas, sino que también se hacía mención a una activa colaboración de las Universidades, los Centros de Enseñanza técnica y de Investigación, las Cámaras Oficiales de Comercio y cuantas entidades y personas pudieran contribuir al desarrollo.

Desde un punto de vista teórico la planificación parecía convincente en cuanto al impulso que se le quería dar al tema de la descentralización, pero lo cierto es que, una

¹⁶⁶ BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1970.

¹⁶⁷ SEQUEIROS TIZÓN, J. G.; *El desarrollo económico en Galicia*, Vol. II, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1986, pág. 208.

vez más, todo caería en saco roto, sin llegar a experimentarse una auténtica modificación sustancial. En este sentido las palabras de Carlos GARRIDO son cristalinas cuando afirma que “...la descentralización propugnada cedió ante la desconcentración en beneficio de la poderosa Administración periférica...” y que “...en lugar de fomentar la participación de las Corporaciones locales en las acciones programadas, el Gobierno recabó la colaboración de los Consejos Económicos Sindicales, y al no haberse reformado todavía la legislación básica de régimen local, las fórmulas asociativas enfáticamente anunciadas siguieron siendo inéditas”¹⁶⁸.

Aunque el cambio hacia el nuevo organigrama, basado en la figura de la delegación, hubiera sido una opción correcta, o por lo menos más productiva, nada se hizo en este sentido, salvo la creación de dos organizaciones de coordinación para el desarrollo de Canarias y Galicia, creadas por Órdenes ministeriales de 4 de marzo de 1970¹⁶⁹, que utilizaron la denominación de “Comisiones de Dirección”. En estas Comisiones estarían presentes los miembros de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de las respectivas provincias.

Realmente resultaba contradictorio el hecho de que las Corporaciones locales, que eran Administraciones que en principio debían ser mucho más cercanas a los ciudadanos, que otras, no pudieran participar y contribuir en el ambicioso proyecto nacional desarrollista, cuando la estrella polar que debía guiar en todo momento la empresa emprendida, según veíamos más arriba, en ese despliegue de expresividad, debía ser el hombre, en singular, como “...destinatario de los frutos del desarrollo”. Parecía que la única que podía velar por el futuro de los ciudadanos era la gran

¹⁶⁸ GARRIDO LÓPEZ, C.; “El Regionalismo...”, *op. cit.*, pág. 122.

¹⁶⁹ BOE núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

Administración Central. Pero realmente esta situación lo que demostraba, como siempre, era el continuo recelo de dicha Administración por poseer el poder absoluto, reflejo evidente de la forma política de nuestro país por aquellos años. Se caía en el error de pretender un desarrollo sin tener presente la premisa de una auténtica y clara conciencia de cambio.

Por último, en lo que al turismo se refería, parece que la tendencia a relegar este fenómeno a un tercer o cuarto puesto sigue en vigor. El art. 13 de la Ley aprobatoria de este Plan comparte el mismo cuerpo raquítico y desnutrido que el precepto del primer Plan dedicado al mismo tema. El texto legal asignaba la no muy clara misión al Estado de encaminar su acción dentro de este sector hacia una promoción y expansión del mismo, tanto en el ámbito extranjero como en el interior, haciendo hincapié, dentro de este último en el turismo social, mediante una mejora de los estímulos y beneficios que demandaran las industrias turísticas.

Como vemos volvían a brillar por su ausencia unas directrices y objetivos concretos que ayudaran a saber qué es lo que se perseguía o a donde se quería llegar, por parte del planificador, en este ámbito. Mientras tanto, en el mundo real, este fenómeno estaba en continua evolución y demandaba mucha más atención de lo que se le estaba dando.

1.2.4. III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975).

Este nuevo cuatrienio seguía planteando la problemática derivada de la política de desarrollo regional, y en este sentido Fernando FERNÁNDEZ¹⁷⁰ establecía la necesidad de distinguir tres períodos claramente diferenciados:

- 1) La política de desarrollo regional anterior a los planes de desarrollo, que abarcaría desde 1940 a 1963, donde existe un inicio de búsqueda de la disminución de las palpables desigualdades de renta entre las provincias españolas. En estos años nos encontramos con los ya mencionados Planes provinciales de Badajoz y de Jaén, de 1952 y 1953 respectivamente, así como con determinados planes comarcales de zonas regables.
- 2) La política de desarrollo regional durante los dos primeros Planes de Desarrollo, esto es, desde 1963 a 1971, donde va a existir una gran influencia de las recomendaciones realizadas por el famoso Informe del Banco Mundial.
- 3) Y, en último lugar, la política de desarrollo regional en el tercer Plan de Desarrollo.

En opinión de este autor la política de desarrollo regional del tercer instrumento, además de presentar una serie de características generales similares a los dos anteriores, también se va a separar de los mismos por una serie de novedades y diferencias. En primer lugar se va a introducir como novedad la *“Vertebración del Territorio”*, que como señala FERNÁNDEZ, *“...consiste básicamente en el planteamiento de la*

¹⁶⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y medidas regionales en el marco del III Plan de Desarrollo Económico y Social”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 25, 1973, publicada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, págs. 109 a 125.

*problemática regional española desde un punto de vista del sistema de ciudades, dando mayor énfasis a los aspectos relacionados con las funciones y el crecimiento de las mismas, en detrimento del planteamiento del desarrollo regional a través del desarrollo industrial y de la política de polos*¹⁷¹. Con ello parece que se inicia un cambio, se experimenta un desplazamiento en la estrategia seguida hasta ahora para la consecución del desarrollo pretendido, pero eso sí, sin detrimento de lo anterior. Si la etapa desarrollista arrancaba con los polos de desarrollo como piedra angular, en este nuevo momento, de dicha etapa, existe una revisión de la metodología a seguir para alcanzar el aumento y homogeneización de los niveles de vida de los españoles residentes en las distintas regiones del territorio nacional. En este sentido José María LOZANO dice que con el III Plan de Desarrollo “...cede terreno la profesión de fe en la técnica puntual de polo de desarrollo españolizado y parece vislumbrarse un deseo de articular el territorio de acuerdo con una jerarquización de los núcleos de población, las localizaciones industriales, las vías de comunicación y la interrelación funcional que cabe esperar en una sociedad moderna”¹⁷².

No obstante, también señala FERNÁNDEZ, “...que esta política de Vertebración del Territorio constituye más bien un intento de replanteamiento de la política regional española que un verdadero programa de actuación”, debido “...en gran parte a las limitaciones de los estudios realizados, así como a la necesidad de plantear la solución de los problemas de desarrollo urbano para períodos más largos que los cuatro años que contempla el Plan”¹⁷³. Lo mismo parece opinar LOZANO cuando afirma que todo quedó en la elaboración de proyectos, sin una materialización

¹⁷¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y...., *op. cit.*, pág. 119.

¹⁷² LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo...., op. cit.*, pág. 61.

¹⁷³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y...., *op. cit.*, pág. 119.

real¹⁷⁴. Por su parte el autor anglosajón H.W. RICHARDSON, consultor de la Comisaría desde 1970, critica el capítulo dedicado por la Ponencia de Desarrollo Regional de este III Plan¹⁷⁵ a la política de “*Vertebración del Territorio*”, diciendo que “...*el análisis contenido en este capítulo es burdo y preliminar: va poco más allá de las sugerencias de una tipología de áreas urbanas (y áreas rurales), una breve discusión de las posibles estrategias y una burda clasificación y ordenación de prioridades*”¹⁷⁶.

Como segunda novedad, derivada de la primera, podemos apuntar que esta política de “*Vertebración del Territorio*” va a intentar la integración de los objetivos de la planificación espacial y los de la planificación económica, implicando ello la búsqueda de la fórmula que permita hacerles interdependientes, sin que exista una supeditación de unos a otros¹⁷⁷.

En tercer lugar, nos encontramos con la revisión y la formulación de la política de los polos de los instrumentos de planificación anteriores. Con respecto a ello es necesario destacar principalmente dos cosas, primero, que no se van a crear nuevos polos de desarrollo, y segundo, que lo que sí se va a producir es una ampliación cronológica, en lo que a concesión de beneficios dirigidos a las empresas industriales ubicadas en dichos polos se refiere, pasándose de cinco a diez años¹⁷⁸; lo que, por otro lado, parece no cuadrar con la letra de la mencionada Ponencia de Desarrollo Regional,

¹⁷⁴ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo...., op. cit.,* pág. 61.

¹⁷⁵ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional. Comisaría del Plan de Desarrollo, Madrid, 1972, págs. 217 a 262.

¹⁷⁶ RICHARDSON, H. W.; *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1976, pág. 260.

¹⁷⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y...., *op. cit.,* pág. 120.

¹⁷⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y...., *op. cit.,* pág. 120.

que afirmaba literalmente que “...la experiencia acumulada en el funcionamiento de los Polos a puesto de relieve que para muchas empresas -sobre todo las de capital intensivo y en general las de mayores dimensiones- tienen más atractivo unas infraestructuras adecuadas (suelo urbanizado, agua, comunicaciones) que los beneficios fiscales y demás ayudas ofrecidas en el régimen jurídico de los Polos”¹⁷⁹.

Otra novedad, bastante destacable del nuevo Plan, la constituían “Las grandes áreas de expansión industrial”. Con este instrumento de actuación se pretendía hacer una delimitación espacial donde tenían cabida unas zonas de localización industrial geográficamente contiguas y muy superiores en extensión a los polos, que tenían como finalidad la potenciación de áreas industriales interrelacionadas o complementarias, que servirían de motor para el desarrollo buscado. La literatura oficial de la Ponencia de Desarrollo Regional ponía de manifiesto que lo “...que una política de polos pretende es la creación de un complejo de industrias y servicios apoyándose en las economías externas (infraestructurales e industriales) que hagan atractiva esa localización”, añadiendo que “...esas economías sólo se obtendrán plenamente si los servicios, infraestructuras e industrias aparecen simultáneamente o en el momento preciso que se requieren”, siendo por ello el objetivo de esta nueva política de promoción industrial “...detectar cuáles son las industrias motrices del complejo, limitadas en número, por supuesto, y de tal naturaleza y tamaño, que sostengan por sí solas industrias intermedias o auxiliares al sector, promoviendo su implantación coordinada en el tiempo”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Ponencia de Desarrollo Regional. III Plan..., *op. cit.*, pág. 136.

¹⁸⁰ Ponencia de Desarrollo Regional. III Plan..., *op. cit.*, pág. 281.

Con respecto a este nuevo instrumento de promoción el Plan va a utilizar como área industrial piloto la localizada en Galicia, sobre el eje El Ferrol-La Coruña-Santiago-Vilagarcía de Arosa-Pontevedra-Vigo, buscando fundamentalmente que este ejemplo sirva para la política de ordenación del territorio, para la política de desarrollo y descongestión industrial, a través de la creación de nuevos e importantes complejos industriales y la consolidación de los ya existentes, así como para la política de desarrollo regional, al suponer un rápido crecimiento de las cuatro provincias¹⁸¹.

Finalmente, decir que las acciones de desarrollo regional vinculadas a los planes indicativos terminaran con este tercer instrumento. El IV Plan ultimado el 17 de noviembre de 1975 y previsto para los años 1976 a 1979 nunca vio la luz, ya que la muerte de Franco en noviembre de 1975 supondría el cierre de una etapa y de la política practicada en la misma.

¹⁸¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y....”, *op. cit.*, pág. 120.

1.3. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL CAMPO DE GIBRALTAR.

1.3.1. Introducción.

En puntos anteriores de este trabajo ha quedado claro como la presencia del elemento colonial ha marcado un antes y un después en el desenvolvimiento y desarrollo de su área de influencia, en otras palabras, Gibraltar, en su existencia como colonia británica, ha sido protagonista de todos los acontecimientos acaecidos en la comarca que lleva su nombre. Podemos afirmar que sería un sin sentido hablar del origen del Plan de Desarrollo para el Campo de Gibraltar sin tener muy presentes las motivaciones políticas existentes en el proceso.

El cierre de la frontera terrestre y de la comunicación marítima con el Peñón a través de la Bahía de Algeciras se produce en junio de 1969, siendo en octubre de ese mismo año cuando se produzca el cambio de gabinete sustituyendo López BRAVO al hasta entonces Ministro de Asuntos Exteriores CASTIELLA. Será a partir de ese momento cuando la problemática sobre Gibraltar adquiera un tinte completamente distinto, desapareciendo de la primera plana tanto temática como informativa. En tal sentido LOZANO pone de relieve que de lo anterior se deriva el hecho de “...*que para aquellos que el tema gibraltareño había supuesto un aliciente aglutinador, e incluso parte específica de un programa político, el Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar se presentase desdibujado y como un intento de sabotear las primitivas y genuinas reivindicaciones nacionalistas*”¹⁸².

¹⁸² LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo...., op. cit.,* pág. 145.

La existencia de conversaciones, con fecha de 18 de mayo de 1966, entre CASTIELLA y el entonces Ministro británico de Asuntos Exteriores, STEWART, ponían de manifiesto el intento de un acercamiento entre las partes. Este foro será testigo del ofrecimiento de un estatuto especial para los gibraltareños, así como la antesala de una posterior reunión de técnicos donde se analizó la posibilidad de una adhesión de Gibraltar al Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar. Es importante señalar que todo estaba en fase de estudio y que por lo tanto se trataba sólo de una promesa, lo que por otro lado llevaba a los habitantes de la colonia a estar inmersos en un mar de escepticismo. Finalmente este episodio de acercamiento terminó con la negativa por parte de los británicos, lo cual hizo, un poco por despecho, que el proceso se acelerara hasta llegar a la materialización de aquello que era un simple proyecto.

A partir de este momento el Plan de Desarrollo adquiriría el protagonismo correspondiente a un importante instrumento estratégico enmarcado dentro de una política que perseguiría, por un lado, el estrangulamiento económico de la Roca¹⁸³, y por otro, en evidente conexión con lo anterior, la desviación paulatina de los hasta entonces trabajadores españoles en Gibraltar hacia fuera de la colonia, en total coherencia con el objetivo principal del desarrollo económico regional. En dicho contexto político y económico Franco, en su discurso a la Comisión de Dirección del Plan del Campo de Gibraltar en abril de 1966 manifestaba que “...*los españoles están firmemente decididos a crear tal grado de prosperidad en esta comarca que el hecho diferencial, que un día disfrutó la Plaza de Gibraltar, se cambie totalmente a nuestro lado*”.

¹⁸³ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía de Algeciras. Entre dos mares y dos continentes. 100 años de Historia*, Ed. Lunweg, Algeciras, 2005, pág. 139.

El cierre de la *verja* tendrá como efecto la desaparición de una de las principales fuentes de abastecimiento de la colonia británica, esto es, las plusvalías conseguidas del país vecino. El hecho de que la mano de obra española desapareciera de la ecuación suponía tener que descartar la posibilidad de poder apropiarse de renta española y, por lo tanto, tener que depender de una manera casi exclusiva de la base aeronaval británica. Todo ello unido a una adecuada represión del contrabando por mar, que tendría como consecuencia el ahuyentar a los profesionales de la Roca, ayudaba a alcanzar la finalidad pretendida, que no era otra que la de sanear la deprimida economía del enclave comarcal so pena de producir el derrumbe de la gibraltareña. Y aunque por parte del Peñón hubo un intento de defensa mediante el planteamiento de su propio plan de desarrollo, las limitaciones naturales y de otros medios harían estrellarse la iniciativa con la cruda realidad.

En tal sentido son bastantes explícitas las palabras publicadas por el gibraltareño Joe GARCÍA en el diario local “*Gibraltar Post*”, el 18 de agosto de 1968:

“En términos comerciales, el reloj se ha atrasado en unos diez años. Las importaciones en Gibraltar han bajado de la cima de 1.963, superior a los 15 millones de libras esterlinas, a unos 8 millones de libras. Las que han sufrido más han sido las importaciones de vinos, licores, tabaco, etc., y en cuatro años han descendido de más de 3 millones de libras esterlinas a sólo 800.000 libras. También las reexportaciones han sufrido y han disminuido de cerca de 5 millones de libras esterlinas en 1963 a menos de 2 millones de libras tres años más tarde. Si se examinan las estadísticas del turismo, el cuadro que se presenta es también sombrío. Se calcula que estamos recibiendo ahora un cuarto de

millón de turistas al año, en comparación con tres cuartos de millón hace cuatro años. Todo esto unido al reciente cierre de la frontera, ha hecho descender la actividad de negocios a un nuevo mínimo. Estas son las cifras desnudas y no dan lugar sino a un cuadro triste”¹⁸⁴.

1.3.2. Un plan para la comarca.

A) La Comisión Interministerial y el Decreto de promulgación.

La creación de la Comisión Interministerial para el estudio del desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar, a partir de los acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de octubre y de 13 de noviembre de 1964, dará lugar a la elaboración de una serie de trabajos que servirán como base para el posterior nacimiento del Plan para la comarca.

En este sentido Francisco Javier NÚÑEZ nos ilustra sobre el tema a través de la síntesis que realiza de las distintas líneas de actuación de la referida Comisión:

- *“Agricultura y ganadería.- Ordenación rural para permitir a los labradores obtener créditos para la mecanización de la agricultura y mejorar los sistemas de explotación mediante obras de regadíos, abonos, plaguicidas, etc. Renovación de razas ganaderas y ampliación del número de cabezas.*

¹⁸⁴ GARCÍA, J.; Gibraltar sin España. “Gibraltar Post”, 18 de agosto de 1968, citado por LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit.,* pág. 150.

- Pesca.- Aumento de los tonelajes de las embarcaciones para ampliar su radio de acción, transformación de los productos pesqueros y mejora del transporte y de las instalaciones portuarias.
- Industria.- Ubicación de empresas entorno a la bahía de Algeciras aprovechando sus fabulosas condiciones naturales. Creación de polígonos industriales en Algeciras y La Línea de la Concepción. Ampliación de la refinería de petróleo de CEPSA y sus derivadas consecuencias en el ámbito de la petroquímica. Para el segundo Plan de Desarrollo, instalaciones de productos químicos, la mayor concentración de España.
- Servicios portuarios.- Creación de una gran base marítima en la bahía, con la instalación de astilleros y una gran terminal de productos para distribuir después por otros mercados”¹⁸⁵.

Por su parte el Decreto 3223/1965, de 28 de octubre ¹⁸⁶, aprobaba posteriormente el “Programa de Acciones encaminadas a promover el desarrollo Económico-Social del Campo de Gibraltar”, que sin lugar a dudas se trataba de una comarca gravemente dañada por los efectos del subdesarrollo, derivado de la dependencia de un modelo colonial, que en ningún caso daba lugar a un sistema económico y a una estructura social consolidados. Nace así el Plan Comarcal de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar.

Aunque la puesta en escena de este instrumento tuviera como motivación el paliar la situación de atraso que sufría la zona, era la práctica del contrabando la que

¹⁸⁵ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; “Ecología y Desarrollo en el Campo de Gibraltar”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, Almoraima, núm. 10, noviembre de 1993, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 91.

¹⁸⁶ BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 1965.

aliviaba en cierta medida la economía de los habitantes de la comarca, convirtiéndose en una auténtica forma y estilo de vida. En sentido TORREMOCHAS y HUMANES afirman, con bastante acierto, que “...*tan provechosa resultaba la práctica del contrabando que para muchos trabajadores, el mejor Plan de Desarrollo era el saquillo de la merienda, por donde salían de Gibraltar los pequeños artículos que el trabajador español vendía luego en su lugar de residencia*¹⁸⁷”.

La zona presentaba una serie de carencias insostenibles como una renta *per cápita* muy inferior a la media nacional, una tasa de analfabetismo muy elevada, con un déficit muy importante de puestos escolares, un escasísimo equipamiento en materia de vivienda, existiendo realmente una situación de infravivienda (chabolismo) o, en materia de salud, la inexistencia de una estructura hospitalaria.

Las acciones llevadas a cabo por el Estado van a estar enmarcadas dentro de los distintos Planes Nacionales de Desarrollo, pudiendo diferenciarse claramente tres etapas, que pasamos a comentar.

En una primera etapa, que comprenderá los años 1966 y 1967, nos encontramos con que el primer instrumento de planificación estatal ya está puesto en marcha, teniendo ello como consecuencia el hecho de que los recursos públicos ya van a estar comprometidos antes de la aparición en escena del Plan de Desarrollo comarcal. Además se va a echar en falta la existencia de unos programas concretos que ayuden a lograr el cumplimiento de los objetivos señalados para la zona en cuestión. Se puede

¹⁸⁷ TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica...., op. cit., pág. 309.*

considerar que este primer período supuso un ejercicio de puesta en marcha y coordinación previa, sin menospreciar la relevancia de las primeras inversiones.

La segunda etapa ya va a coincidir plenamente con la vigencia del II Plan de Desarrollo Nacional, abarcando por lo tanto desde 1968 a 1971. En esta fase el encauzamiento de las actuaciones para el fomento del desarrollo comarcal dentro de la tan mencionada política de desarrollo regional, va a suponer algo más que evidente. Los objetivos oficiales a alcanzar parecen estar claramente definidos, esto es, el acercamiento de la renta *per cápita* a los niveles medios nacionales, la promoción social a través de la instrucción, así como la ordenación del territorio para conseguir un desarrollo armónico sin especulaciones.

Finalmente, la etapa tercera también coincidirá con el Plan de turno, que abarcará desde 1972 a 1975. Será en esta etapa cuando estratégicamente se establezca una doble distinción, ya que, por un lado, la comarca quedará dividida en tres áreas diferenciadas, Bahía de Algeciras, Tarifa y zona interior, y por otro, se distinguirá entre programas a corto plazo para cada área, y líneas de desarrollo conjuntas con un horizonte temporal más lejano.

Por su parte, en lo que al tema del turismo se refiere, casi abandonado a nivel nacional por los distintos instrumentos planificadores en sus correspondientes cuatrienios, parece que tampoco va a ser una auténtica opción de desarrollo en el Plan Campo de Gibraltar. No obstante dejamos este fenómeno para el correspondiente punto donde lo analizaremos con mucho más detenimiento y con una adecuada circunscripción al área de estudio.

B) La Comisión Comarcal de Servicios Técnicos.

Si ha habido algo que ha distinguido y caracterizado el Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar ha sido su organización administrativa, ya que la creación de la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos ha supuesto un innovador caso de descentralización, que no sólo conllevaba contribuir a una mayor funcionalidad en la actuaciones correspondientes, sino que también dejaba entrever el reconocimiento por parte del Gobierno de una situación de urgencia y necesidad de la comarca en cuestión.

No obstante, todo sea dicho, esta Comisión no comenzó a funcionar en el mismo momento de la promulgación del Plan, sino que hubo que esperar un año, siendo la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz la que asumiera en principio la labor gestora.

Siguiendo un correcto *iter* cronológico, antes de la aparición de la Comisión Comarcal se va a crear por Orden de 4 de marzo de 1966¹⁸⁸, como órgano inserto en la Administración Central y dependiente de la Presidencia del Gobierno, la Comisión de Dirección para el Desarrollo del Campo de Gibraltar, con la finalidad de coordinar la labor de los distintos Departamentos ministeriales en la tarea desarrollista focalizada en la comarca. Esta Comisión estará presidida por el Comisario Adjunto del Plan de Desarrollo y formarán parte de la misma los representantes de los Ministerios afectados y el Gobernador militar del Campo de Gibraltar, como delegado permanente, actuando como Secretario el Gerente para el Desarrollo de la comarca. Posteriormente, también formaran parte de la Comisión el Gobernador civil de Cádiz, un representante de la

¹⁸⁸ BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1966.

Secretaría General del Movimiento y el Presidente de la Diputación Provincial de Cádiz.

La aparición de la Comisión Comarcal se hará esperar unos meses más hasta el Decreto 1409/1966, de 16 de junio¹⁸⁹. Esta Comisión, con sede en Algeciras, tendrá encomendado una labor de coordinación a escala provincial y será considerada un órgano de trabajo de la Comisión de Dirección. La presidencia corresponderá al General Gobernador del Campo de Gibraltar y formarán parte de la misma los Delegados Especiales de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Educación, Trabajo, Industria, Agricultura, Comercio, información y Turismo, Vivienda, Abogado del Estado, Delegado Comarcal de Sindicatos y el Gerente del Plan.

La misión de la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos se podía concretar básicamente en una actuación dirigida a mejorar todo lo relacionado con la estructura económica y social de la comarca. Se podía destacar, por un lado, su labor de programación, que llevaría a cabo a través de una Comisión Gestora que seguiría las directrices marcadas por el Gobierno, y por otro, en atención a su posición como órgano de trabajo de la Comisión de Dirección, el hecho de que propiciaría que se dictasen las disposiciones pertinentes, por parte de los distintos departamentos ministeriales, en aras a un efectivo cumplimiento de lo marcado por el Decreto promulgador del Plan. Tampoco debe de olvidarse su función como órgano expropiante en relación a la ocupación de los terrenos acogidos al régimen de los polos de promoción y desarrollo industrial.

¹⁸⁹ BOE núm. 146, de 20 de junio de 1966

Aunque antes hemos hablado de descentralización, esto no quiere decir que no tengamos que hablar de jerarquización, puesto que a la Comisión de Dirección, actuando como órgano superior del Plan comarcal, le va a corresponder el examen y aprobación de los programas anuales que le presente la Comisión Comarcal, elaborados a su vez, como acabamos de decir, por su Comisión Gestora, que por otro lado, como también se ha dicho, va a seguir realmente la melodía marcada por el Gobierno.

A modo de completar la organización administrativa no podemos dejar mencionar al Consejo Económico Sindical del Campo de Gibraltar, ya que el art. 10 del Decreto promulgador le va a tener reservada, además de la labor de información y divulgación de la actividad llevada a cabo por los departamentos ministeriales, la misión de estudio e iniciativas y propuestas que ayuden a alcanzar las metas planteadas.

1.3.3. Industrialización.

A) Motivación.

El Decreto 3223/1965 declarará, en el núm. 6 de su artículo 3, al Campo de Gibraltar como zona de preferente localización industrial agraria de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2855/1964, de 11 de septiembre¹⁹⁰, y encomendará además al Ministerio de Industria, al amparo de lo dispuesto en la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, *sobre industrias de interés preferente*¹⁹¹, la iniciación de oficio del correspondiente procedimiento para la declaración de zonas de preferente localización industrial dentro de la comarca campogibraltareña.

¹⁹⁰ BOE núm. 230, de 24 de septiembre de 1964.

¹⁹¹ BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1963.

Será el Decreto 1325/1966, de 28 de mayo¹⁹², el que, concretamente, declare al Campo de Gibraltar como zona de preferente localización industrial y establezca un primer listado de industrias que podían acogerse a dicha consideración¹⁹³; listado que posteriormente será reestructurado y ampliado por el establecido en el Decreto 76/1967, de 19 de enero¹⁹⁴, en aras a poder alcanzar realmente el objetivo marcado, según la literatura oficial de la norma.

El cambio económico y social de la comarca era un clamor al que había que atender de manera urgente, por ello el Gobierno y sus asesores debían de utilizar la forma más rápida para que todas aquellas empresas interesadas en la zona del arco de la Bahía de Algeciras compraran su billete y se montaran en el tren del desarrollo, un tren cuyos raíles habían sido elaborados por el primer Plan de Desarrollo Nacional, y que presentaba como locomotora a los famosos polos de desarrollo. Como advierte

¹⁹² BOE núm. 131, de 2 de junio de 1966.

¹⁹³ Industrias de Conservas vegetales y zumos, conservas de pescado, grasas lubricantes, adhesivos, fabricación de ladrillos y tejas, muebles de madera, aglomerado de madera, aglomerado de corcho, salvo tapones y discos, prefabricados de hormigón, confección textil de géneros de punto y piel, cueros naturales y artificiales, calzados y derivados del cuero, industrias metálicas ligeras, calderería ligera, industria metalgráfica, industria electrónica, auxiliar de automoción, maquinaria y aparatos frigoríficos industriales y aparatos de automoción.

¹⁹⁴ BOE núm. 22, de 26 de enero de 1967. Se realizaran los siguientes grupos:

- Industrias alimentarias: Industrias frigoríficas, elaboración de productos dietéticos, preparados alimenticios y purés, fabricación de conservas vegetales, industrias de zumos de frutas, fabricación de conservas de pescado, fabricación de pastas alimenticias, fabricación de galletas.
- Industrias textiles: Confección textil e industrias de géneros de punto.
- Industrias químicas: Productos y especialidades farmacéuticas, detergentes y jabones, perfumería y cosmética, pinturas, lacas y barnices, material fotográfico, tinas, encáusticos y ceras para menaje doméstico e industriales, adhesivos y colas, transformados de caucho, transformados de plástico y resinas, anticriptogámicos, insecticidas, herbicidas, pesticidas, fungicidas y productos análogos, grasas lubricantes.
- Industrias siderometalúrgicas: Industrias metálicas o metalúrgicas ligeras, calderería ligera, industrias metalgráficas, industria electrónica, con exclusión electrodomésticos, industria auxiliar de locomoción, con exclusión de fabricación de carrocerías, maquinaria de aparatos frigoríficos industriales, aparatos de automatización.
- Industria de la construcción: Fabricación de ladrillos y tejas, prefabricados de hormigón, muebles de madera, aglomerados de caucho, salvo tapones y discos.
- Industrias diversas: Manipuladores de papel y cartón, artículos de artesanía, industrias del cuero, natural y artificial, calzados y manufacturados de piel y cuero.

LOZANO, en este supuesto concreto del Campo de Gibraltar se podría haber utilizado otra técnica, como en el caso de Badajoz o Tierra de Campos, esto es, se podía haber elegido “...una política de intensificación de regadíos y una posterior industrialización agroganadera”, pero, claro está, “...¿por qué optar por unos instrumentos lentos y relativamente poco brillantes cuando no había más que aplicar la milagrosa fórmula de los polos?”, cuanto más si “la política internacional así lo exigía y los grandes grupos industriales españoles así lo deseaban”¹⁹⁵.

Al hilo de lo que decimos debemos recordar, como lo hace este autor, la transformación producida en el contexto industrial de la época, que se va a caracterizar por un traslado de los centros neurálgicos industriales a la zonas costeras, como consecuencia sobre todo de una ausencia de competitividad y de una masiva concentración territorial de algunas regiones industriales interiores tradicionales, esto es, aquellas dedicadas al carbón y al hierro¹⁹⁶.

En este sentido LOZANO¹⁹⁷ enumera los tres argumentos fundamentalmente económicos, que sirven para enmarcar la comarca dentro este nuevo contexto industrial y pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- 1) La ausencia de recursos naturales o energéticos que sean propiamente industriales. Ello conllevaba iniciarse en la aventura de la industrialización haciendo uso de industria pesada abastecida desde fuera, descartando además

¹⁹⁵ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit.,* pág. 314.

¹⁹⁶ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit.,* pág. 314.

¹⁹⁷ LOZANO MALDONADO, J. M.; *El Desarrollo....., op. cit.,* pág. 315.

la posibilidad de una industria transformadora, debido a su lejanía con los centros consumidores españoles y las industrias pesadas tradicionales.

- 2) La situación estratégica del enclave y concretamente de la Bahía de Algeciras en su natural relación con el Estrecho de Gibraltar, que como ya hemos señalado supone uno de los pasos marítimos más importantes del planeta. Como menciona el autor lo único que se había hecho hasta ese momento era cumplir una función de salvaguarda militar de dicho tráfico, con lo que ya era hora obtener tajada de los beneficios que podía generar el establecimiento de un adecuado circuito industrial. Todo ello sin olvidar el importantísimo nexo comercial, que una acertada política inter partes podría favorecer, con países como Marruecos, Túnez, Libia o Argelia, poseedores de un evidente atractivo energético.

- 3) Las ya mencionadas características físicas de la Bahía de Algeciras, la convertían en un ejemplo de puerto natural para el desempeño de actividades industriales. Además, la saturación de puertos como el de Cádiz o Málaga, así como lo limitado de otros como el de Tánger, Ceuta y Melilla, propiciaban la búsqueda de otra alternativa, que podía protagonizar perfectamente el puerto situado en la comarca.

Finalmente la aventura industrial se pondría en marcha y se asistiría a la realización de inversiones en los distintos sectores industriales. En este sentido nos ilustra el contenido de la Ponencia sobre Desarrollo Regional del III Plan nacional, que a modo de resumen refleja lo acontecido desde el Decreto 1325/1966, año a partir del

cual serán convocados y resueltos, como elementos del proceso de desarrollo industrial de la comarca, seis concursos, elevándose el número de solicitudes a 219, de las cuales más de la mitad serían aceptadas. Además, como también menciona la Ponencia, con independencia de los concursos, cinco grandes proyectos van a echar raíces en la comarca, contribuyendo a la apuesta de desarrollo planteada, nos estamos refiriendo a la refinería Gibraltar de CEPSA (Compañía Española de Petróleos, S.A.) a la Central Térmica, a la Planta de llenado de butano, a CARBESA (Carbón Blak Española, S.A.) y a CELUPAL¹⁹⁸. Junto a la refinería, además de CARBESA, surgirán otras industrias que formaran con aquella el grupo petroquímico: PETRESA (Petroquímica Española, S.A.), que entrará en funcionamiento en 1970, INDUQUIMICA (Industrias Químicas de Luchana, S.A.), cuya planta de San Roque entró en funcionamiento en 1971, LUBRISUR (Lubricantes del Sur, S.A.), que entró en funcionamiento en 1976, e INTERQUISA (Intercontinental Química, S.A.), que entró en funcionamiento el mismo año. Todas estas sociedades estarán participadas por CEPSA.

Todo ello sin olvidar otras grandes instalaciones que han marcado, de una manera u otra, la industria de la comarca, como ACERINOX (Compañía Española para la fabricación del Acero Inoxidable, S. A.) dedicada al abastecimiento de la industria transformadora nacional de chapas y bobinas de acero inoxidable, ubicada en la zona costera de la Bahía perteneciente al término municipal de Los Barrios (Palmones), CRINAVIS, empresa que se instaló para la construcción de buques destinados al transporte de gas licuado, en San Roque (Campamento) junto al término municipal de La Línea, y que resalto más por la inversión realizada y por la alteración del litoral de la Bahía que por su funcionamiento, puesto que nunca se hizo efectivo, MIGSA

¹⁹⁸ Ponencia de Desarrollo Regional. III Plan..., *op. cit.*, pág. 195.

(Manufacturas Inoxidables de Gibraltar, S.A.), dedicada a la fabricación de menaje de acero inoxidable, y ubicada en el polígono de “Campamento”, que finalmente sería declarada en quiebra¹⁹⁹, y Telettra Española, S.A. creada para la fabricación de equipos y sistemas de transmisión de alta frecuencia, perteneciente a la Compañía Nacional Telefónica al 51% y de la italiana Telettra SpA al 49%, ubicada en el mismo polígono y que a la postre terminó sus días cerrando sus puertas como consecuencia de la absorción por parte de ALCATEL en 1990.

En resumen se puede decir que en estos años se crearon en el Campo de Gibraltar seis polígonos industriales públicos y dos privados. Los públicos serán los dos de Campamento y el de Guadarranque, en el término municipal de San Roque, Cortijo Real y La Menacha, en el término municipal de Algeciras, y El Zabal, en el término municipal de La Línea, ocupando todos ellos un total de 594 ha. Por su parte los privados pertenecían a las dos grandes empresas básicas, la refinería de CEPSA, que después se integraría en el de Guadarranque, y la metalúrgica ACERINOX.

La inversión pública realizada desde que el Plan comarcal viera la luz hasta el año 1971 ascenderá a 8.932,6 millones de las antiguas pesetas²⁰⁰. La inversión del Estado español en la comarca desde 1966 a 1980 alcanzará la cifra de 23.000 millones de pesetas, de los cuales unos 18.000 aproximadamente se convirtieron en subvenciones para empresas. Pero no sólo se produjo una inversión pública sino que también hubo capitales privados que apostaron por el desarrollo comarcal, alcanzando la suma total de ambas inversiones los 75.548 millones de pesetas y creándose más de 7.600 puestos de

¹⁹⁹ Auto de 27 de mayo de 1999 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de La Línea de la Concepción.

²⁰⁰ Ponencia de Desarrollo Regional. III Plan..., *op. cit.*, pág. 201.

trabajo, lo cual suponía una relación de inversión por empleo de 9,98 millones, así como de subvención por empleo de 2,35 millones de pesetas²⁰¹.

B) Refinería Gibraltar-San Roque.

Aunque es cierto que se suele asociar el inicio del proceso de industrialización de la comarca con la aprobación, en octubre de 1965, del *“Programa de Acciones encaminadas a promover el Desarrollo Económico-Social del Campo de Gibraltar”*, no es menos cierto que cuando esto sucede ya se han iniciado los movimientos de tierra preparatorios para la instalación de lo que se conocerá como refinería Gibraltar-San Roque.

Si al iniciar este trabajo y referirnos a la ciudad de Gibraltar recurriamos a la Memoria Reglamentaria de los años 1963 y 1964 de la Secretaria del Ayuntamiento de San Roque, ahora también tendremos que echar mano de este documento publicado en 1965, para ver como en el apartado correspondiente al año 1964, nos encontramos con dos puntos, el b) y el v), que hacen referencia a la noticia de la instalación del coloso industrial, salvador de las desdichas económicas y sociales de la comarca. Concretamente, el punto b) recogía las letras publicadas por el diario linense *“Area”* del día 26 de enero de 1964:

“San Roque se pronunció por la instalación de dicha refinería de petróleos por cuanto que la misma podría proporcionar muchísimos puestos de trabajo, no solamente en la propia refinería, sino que la misma traería consigo la creación

²⁰¹ O'KEAN ALONSO, J. M^a.; “La industria del Campo de Gibraltar”, en *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 5, de 1984-1985, publicado por la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía, pág. 59.

de nuevas industrias derivadas, tales como fábrica de gas, de abonos, de materiales plásticos, etc. Ahora bien, la opinión común, fue que se estudiara la forma para que dichas instalaciones no perjudicaran al turismo; cosa que al parecer, no encierra grandes dificultades. El turismo y el petróleo no son incompatibles, por tanto no podemos rechazar esta gran fuente de riqueza que nos ofrece nuestro Gobierno. Lo ideal sería encontrar una fórmula conciliadora.”

Efectivamente, el pueblo de San Roque, ante la noticia de la posible ubicación de la refinería dentro de su término municipal, se manifestó al respecto en una reunión popular convocada al efecto en el salón Alameda del municipio. La promesa de trabajo y prosperidad hacían que la balanza se inclinara de manera evidente a favor de la instalación del gigante industrial, más si cabe ante la ausencia clara de una conciencia ecologista, lo cual, por otro lado, era totalmente comprensible ante una situación de pobreza y poco desarrollo; primero había que comer, que después ya habría tiempo de cuidar el entorno natural de la comarca.

Los que evidentemente se van a mostrar reacios al proyecto van a ser los empresarios del sector turístico, que no tendrán una visión tan optimista del tema. El, por aquel entonces, director gerente de uno de los hoteles más importantes y emblemáticos de la zona, el hotel Reina Cristina de Algeciras²⁰², John L. Donnithorne, encabezará las firmas de un escrito dirigido al Ministro de Industria, por un grupo de propietarios, directores de hoteles, residencias y otros establecimientos dedicados a la actividad hotelera, en el que se plasmaban todos los problemas que ellos estimaban que

²⁰² Ya mencionamos en su momento que este hotel ha tenido su protagonismo en la historia de Algeciras, al servir de alojamiento para varios de los asistentes de la Conferencia de Algeciras de 1906.

la refinería podría causar al sector. Casualmente un año antes, en 1963, había tenido lugar en el municipio de San Roque la *“Primera Exposición de Promoción Turística del Campo de Gibraltar”*, que contó con la presencia de empresas del sector tan importantes en la época como Financiera Sotogrande del Guadiaro, S.A., Bahía del Sol S.A. o Rocardillo, S.A., y con la que se pretendía dar un importante impulso a esta industria en la zona. Todo ello demostraba la existencia más que sólida de una base importante de industria turística, que anhelaba la correspondiente ayuda pública, tanto financiera como organizativa, y que se mostraba recelosa frente a la inminente instalación de un competidor de intereses incompatibles, destructor, además, de los recursos naturales de zona, donde residían los atractivos turísticos de la misma.

Pero finalmente la instalación de la refinería se hará efectiva y en este sentido se pronunciaba el punto v) de la mencionada Memoria:

“v) La refinería de petróleo será realizada en el término municipal de San Roque.- Es anunciado por el alcalde de la ciudad que la refinería de petróleo que construirá CEPSA en la Bahía de Algeciras estará ubicada dentro del término municipal de San Roque. La noticia que ha trascendido rápidamente ha causado gran satisfacción en la población. Estará enclavada en un lugar de la bahía entre las barriadas sanroqueñas de Puente Mayorga y Carteya. Posteriormente se anunciaron las compras de los terrenos y se dieron noticias complementarias. El presupuesto total del complejo industrial se calcula en unos dos mil millones de pesetas y los beneficios que proporcionará a la zona son incalculables. (24 de agosto).”

El Decreto 2568/1964, de 20 de agosto²⁰³, autorizaba la instalación de una refinería de petróleo en la Bahía Algeciras (Consejo de Ministros celebrado en San Sebastián de la misma fecha), en atención a la petición formulada por CEPSA, a través de su consejero-gerente, Juan Lliso Moreno, con la intención de destinar los productos a la exportación y de crear una planta petroquímica aneja para obtener productos químicos orgánicos de base. Con respecto a esta última este Decreto del Ministerio de Industria va a establecer unas exigencias en cuanto a lo producido y a la cantidad producida, siendo ello posteriormente modificado por Decreto 3739/1965, de 18 de diciembre²⁰⁴, con la intención, como el mismo preámbulo de la norma establece, de “...exonerar algunas de ellas e incluir nuevas fabricaciones que implican mayores inversiones y empleo”.

Pero es necesario indicar, como lo hace en sus antecedentes, la propia memoria del Proyecto oficial²⁰⁵, el hecho de que a la primera Delegación de Industria a la que se acudió fue a la de Vizcaya. Efectivamente, el 6 de noviembre de 1962 CEPSA, conjuntamente con “*Gluf Oil Corporación*”, de nacionalidad norteamericana, y en nombre de una sociedad a constituir, presentaban ante dicha Delegación la documentación necesaria para obtener la autorización que les posibilitara establecer una refinería de petróleo²⁰⁶ en dicha demarcación territorial. Posteriormente, el proyecto en común de las dos sociedades quedó sin efecto al retirarse de escena la compañía norteamericana, lo cual no supuso una excusa para que se produjera el abandono de CEPSA, sino todo lo contrario, ya que en diciembre de 1963 ponía en conocimiento de

²⁰³ BOE núm. 205, de 26 de agosto de 1964.

²⁰⁴ BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1965.

²⁰⁵ Proyecto de una Refinería de Petróleos y de una Planta para producción de aromáticos, a instalar en la Bahía de Algeciras (Cádiz) Madrid, Febrero de 1965. Documento nº I

²⁰⁶ Dicha petición fue hecha pública en el BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1962.

las autoridades su decisión de continuar con lo proyectado, haciendo suya íntegramente la solicitud. Por otro lado, uno de los razonamientos en los que se fundamentaba el hecho de ubicar la refinería en dicha zona del País Vasco era el hecho de que los mercados europeos de la mercantil norteamericana presentaban su máximo desarrollo en el norte del continente, y claro está, si ya no existía relación con la compañía extranjera dicho fundamento perdía su fuerza. Esto último, unido a la idea de que la mayor parte de la capacidad de la refinería proyectada se destinaría a la finalidad de trabajar por cuenta de terceros y suministrar combustible a buques extranjeros, llevó a la conclusión de que era necesario buscar otro enclave para dar cobijo al complejo industrial.

La propia letra del Decreto de autorización resaltaba las favorables perspectivas que ponía de manifiesto la ejecución del proyecto, tanto por sus condiciones técnicas y económicas, como por la propia localización señalada, esto es, la Bahía de Algeciras. Afirmaba el Decreto que la elección de dicha ubicación favorecería, sin lugar a dudas, la promoción del desarrollo regional, objetivo de la planificación estatal.

La Memoria del Proyecto de refinería será la encargada de recoger, en su capítulo cuarto, las razones en base a las cuales la ubicación en la provincia gaditana resultaba la más idónea:

1. Sin duda alguno el Estrecho de Gibraltar supone un punto de paso obligado para el tráfico marítimo del Oriente medio y la cuenca mediterránea con el Continente americano y África occidental, así como también del existente entre la Europa atlántica con la mediterránea y los países de Oriente medio y lejano. Todo ello sin olvidar que el

Estrecho presenta una localización geográfica que lo convierte en punto idóneo para el aprovisionamiento de combustibles.

2. En aquellos momentos, como ya hemos señalado en los antecedentes, la zona del Campo de Gibraltar, y en concreto Algeciras, era objeto de un mercado subdesarrollo. Esta ciudad presentaba una población obrera con unos promedios de renta *per cápita* muy inferiores a la media del país. Por ello parecía necesario dar solución a este problema mediante la generación de empleo a través del proyecto industrial.

3. Como tercer argumento se esgrimía la importancia de la posición estratégica de Algeciras para la recepción de crudos de todas las procedencias, y principalmente de los nuevos centros de producción de África del Norte.

4. En cuarto lugar se aludía al magnífico puerto natural que constituye la Bahía de Algeciras, que tiene potencial para ofrecer posibilidades de atraque y fondeo a los grandes petroleros, que por un lado aportarían la materia prima a la nueva refinería y por otro retirarían de ella los productos terminados. Además, el interior de la Bahía podía ofrecer la posibilidad de efectuar suministros de combustibles líquidos a aquellos barcos fondeados que no pudiesen entrar en el puerto existente en aquel momento en Algeciras.

5. Otro argumento que se ponía de manifiesto era el de las disponibilidades de agua y energía, absolutamente necesarias para el funcionamiento de una refinería de petróleo.

6. Finalmente, se ponía de relieve el hecho de que con la instalación de la refinería el tráfico del puerto de Algeciras dejaría de ser insignificante y la ciudad experimentaría en general una transformación positiva.

Por otro lado, como curiosidad, y resaltando su carácter anecdótico, una vez realizada una pequeña labor de investigación dentro de la documentación existente en el Archivo Histórico Municipal de San Roque, nos encontramos con determinados escritos que nos ayudan a comprender la relevancia del tema que comentamos; así podemos mencionar aquel en el que se plasma como desde la Alcaldía de San Roque se emitía certificación literal del acuerdo adoptado por dicha Administración local en pleno de 1 de septiembre de 1964, en el que se hacía constar en acta el agradecimiento de la Corporación al propio Jefe del Estado por haberse acordado la instalación de la refinería en el Campo de Gibraltar; o aquella carta, con fecha de 17 de septiembre de 1964, dirigida al General de División Ramón de Meer Pardo, en el que el Ayuntamiento de San Roque, a través de su alcalde, Pedro Hidalgo, muestra su preocupación por la posible rivalidad de la ciudad de Algeciras en cuanto a la ubicación de la refinería, haciéndose un despliegue argumentístico en pro de la candidatura de San Roque, que merece la pena reproducir en estas líneas por no tener desperdicio alguno:

“...me ha parecido conveniente hacerle resaltar a Vd. las ventajas que tendría su ubicación donde se proyecta (se está refiriendo a las noticias extraoficiales que hablan de la ubicación en la barriada de Puente Mayorga en el término municipal de San Roque): por lo que se refiere a razones político-sociales, no cabe duda que reúne el sitio las mejores condiciones, ya que está muy cerca de los dos grandes núcleos urbanos de la Bahía que más necesitados están de

medios para absorber mano de obra, mucha de ella en paro forzoso, como ocurre en La Línea y San Roque, en cambio Algeciras no tiene problema alguno de paro y hay en funcionamiento ya una industria de cierta importancia; no podemos tampoco desatender las razones de política internacional respecto al problema de Gibraltar, si tenemos en cuenta que el 80 % de los trabajadores en dicha ciudad viven en La Línea y San Roque y que tenemos que ir preparando los medios para dar puestos de trabajo en España a todos esos obreros, si efectivamente cambiasen, como esperamos, las circunstancias actuales; hay otras razones de carácter técnico y económico que obligaron a la empresa adjudicataria a elegir ese punto, pero en ello no entramos, por ese carácter técnico, pero fueron tenidas muy en cuenta por la empresa explotadora.”

Escritos como este dejaban más que claro que el proyecto de refinería era considerado como la gallina de los huevos de oro, como panacea del desarrollo económico, en definitiva como el tren que no había que dejar pasar, aunque ese tren arrollara todo lo demás.

Haciendo un ejercicio de memoria y recordando mi juventud, allá por el final de los 80 y principios de los noventa, aún recuerdo cuando el pensamiento generalizado era creer que trabajar en la refinería era el culmen de las posibilidades profesionales; todo amigo o compañero cuyo padre tuviera un puesto de trabajo dentro del recinto petroquímico era casi envidiado y parecía que pertenecía a otro nivel. En este sentido llama la atención los términos utilizados en el trabajo de estudio titulado “*Impacto Sociológico y Humano de la implantación de un complejo industrial en una zona rural*”, elaborado dentro de la VI Convención Nacional de la Industria Química de

1976, ya aludida al principio de nuestro análisis, que hablaba de la nueva tipología del trabajador industrial, como un “*nuevo hombre*”, como un “*nuevo tipo social*”, que había surgido como consecuencia, o mejor dicho, gracias a la evolución conseguida por el desarrollo industrial. Este “*nuevo hombre*” representaba el cambio perseguido por los objetivos para el desarrollo de la zona, era la prueba de que la opción industrial había sido la correcta. La verdad es que toda esta cultura de impregnación industrial, por llamarlo de alguna manera, no sé si respondía a la ignorancia o a la realidad social y económica a la que ha estado abocada esta zona del sur de la provincia gaditana, que veía llena su nevera so pena del deterioro de su entorno natural, que aparecería como efecto secundario en un horizonte temporal distinto.

1.3.4. El Turismo como opción de desarrollo.

A) Turismo versus refinería.

Siguiendo la idea que exponíamos antes en cuanto al inicio del proceso de industrialización en el Campo de Gibraltar, para empezar a hablar del turismo como opción de desarrollo frente a dicho proceso, no podemos retrotraernos sólo hasta 1965, año en el que nace el Plan de Desarrollo Comarcal, sino que es necesario ir más atrás, es necesario acudir al escenario cronológico donde realmente se da el pistoletazo de salida a la versión industrializada del desarrollo en la zona, esto es, hay que ir hasta 1964, con independencia de que después se vea lo que tiene reservado el Plan Comarcal para el fenómeno turístico.

Como decíamos antes el Decreto 2568/1964, de 20 de agosto, fue el instrumento normativo a través del cual el Gobierno autorizaba la instalación de la refinería de

petróleo en la Comarca del Campo de Gibraltar, hablando concretamente de la Bahía de Algeciras, pues bien, si hacemos un análisis de su escueto articulado nos encontramos con el artículo 5 manifiesta lo siguiente:

“La instalación de la refinería se ajustará a las prescripciones establecidas por las disposiciones vigentes y su ubicación deberá realizarse en la zona de menor posibilidad turística y en una localización oculta en lo posible por los accidentes del terreno, estableciéndose además un perímetro de protección visual mediante plantación de arbolado denso. La refinería no debe suponer para las playas próximas un motivo destacado de alteración del paisaje”.

La verdad es que el precepto es un buen intento de suavizar, o mejor dicho, ocultar las evidentes consecuencias derivadas de la instalación de una refinería de petróleo, ya que no era la primera refinería que se montaba en el territorio español, y los efectos derivados de esta industria eran más que conocidos.

Parece un poco de broma la referencia a buscar una localización a ser posible oculta con la ayuda de los accidentes del terreno y el plantado del arbolado adecuado, ya que los que conozcan la comarca del Campo de Gibraltar coincidirán en la opinión de que si hay algo que se ve desde muchísimos y distintos puntos de la geografía campogibaltareña son las enormes chimeneas del complejo industrial. Cuan altos tendrían que ser los árboles utilizados para conseguir esa protección visual de la que se habla, más si cabe, si cuando son utilizadas esas chimeneas y se encuentran en pleno apogeo de emisión de humos, formando a veces auténticas columnas salomónicas, no puede apreciarse solución de continuidad en el espectáculo.

Además a los redactores del precepto se les pasa por alto el hecho de que no todos los esfuerzos deben centrarse en el tema visual, ya que si hay algo que caracteriza también la presencia de la refinería en la comarca es el olor singular que invade toda el área de influencia de la misma, olor que para los que hemos nacido aquí o para los que llevan mucho tiempo asentados en nuestra tierra no es perceptible, pero sí en cambio para aquellos que nos visitan, que no pueden resistirse a realizar el oportuno comentario crítico.

En relación a la posible alteración del paisaje de las playas de la zona cae por su peso lo absurdo del tema si lo miramos desde el punto de vista de la Bahía de Algeciras. La decisión de instalar una refinería de petróleo en la propia Bahía ya supone una alteración más que importante, más que relevante para las playas de dicho fenómeno geográfico. Las playas de los distintos municipios que forma el arco de la Bahía van a ser víctimas desde un punto de vista paisajístico por el frío telón de fondo que supone la refinería, que evidentemente puede aportar cualquier cosa menos glamur a la zona. Todo ello, claro está, sin entrar en el tema medioambiental, que tocaremos de manera separada.

Pero, no desviándonos del tema que pretendemos analizar en este punto, esto es, el turismo, podemos advertir como el Decreto parece que intenta salvar de alguna manera las posibilidades de desarrollo de la industria turística de la comarca, lo que pasa es que en dicho intento comete el error de creer que se puede dividir la Bahía en distintas zonas atendiendo al criterio de mayor o menor posibilidad de desarrollo turístico, cuando realmente el éxito de este fenómeno dentro del arco de la Bahía está en

una consideración única de la misma. Al igual que no se puede hablar de desarrollo comarcal sin concebir la comarca al completo, no se puede hablar de desarrollo turístico sin contar con todos los elementos de una misma zona, que precisamente pertenecen a la misma y la constituyen como tal por tener características comunes. En este sentido es imposible hacer compartimentos estancos cuando la Bahía de Algeciras es una en sí misma, lo que se haga o deje de hacer en la misma afectará a esta por completo. No se pueden alterar los rasgos propios de la Bahía y pretender que ello no tenga ningún efecto sobre la misma, es completamente absurdo.

Por todo ello lo que cabe hacer, una vez llegados a este punto, es calibrar si era o no posible un desarrollo turístico de la zona, esto es, analizar qué es lo que había, que es lo que se podía hacer y qué es lo que realmente se hizo en este sector.

Al respecto podemos afirmar que son muy ilustrativas las palabras utilizadas por la Ponencia de turismo del Consejo Económico Sindical Comarcal del Campo de Gibraltar de 1964, que en su introducción decía:

“El turismo es actualmente importantísimo para el desarrollo económico de las zonas a las cuales afecta. El desarrollo turístico de una zona lleva consigo un notable aumento del nivel de vida de sus habitantes, la inversión de fuertes cantidades inmovilizadas y la creación de un gran número de puestos de trabajo.”

Leído esto parecía que la fórmula del turismo encajaba con lo pretendido en la etapa desarrollista, tanto a nivel nacional como a nivel comarcal, ya que se hace alusión

a las palabras mágicas, esto es, desarrollo económico, aumento del nivel de vida y creación de un gran número de puestos de trabajo. Si echamos la vista a atrás recordaremos como todo esto cuadra a la perfección con los objetivos marcados por famosos los Planes de Desarrollo.

Pero más en concreto y circunscribiéndonos al Campo de Gibraltar la Ponencia sigue diciendo que:

“Podemos afirmar que el Campo de Gibraltar reúne unas características excepcionales para un desarrollo turístico masivo en breve plazo, y lo que se haga, si se planea debidamente, podrá hacerse muy bien, pues este desarrollo turístico está en su iniciación. Hemos podido observar una fortísima corriente de capital nacional y extranjero de carácter privado dirigido a fines turísticos en esta zona. Ello es natural teniendo en cuenta las extraordinarias condiciones que reúne el Campo de Gibraltar con una zona central de primerísima calidad constituida por la Bahía de Algeciras y otras zonas a los lados de no menos importancia; una hacia el Este, hasta la terminación del término municipal de San Roque, y otra hacia el Oeste, hasta el límite del término municipal de Tarifa”²⁰⁷

Se trata sin lugar a dudas de una auténtica declaración del valor turístico de la comarca, que va a dejar en entredicho aquella argumentación que pretendía defender la opción de desarrollo industrial basándose en la necesidad de utilizar la vía más rápida, ante una situación alarmante de subdesarrollo, de atraso económico y social, como la

²⁰⁷ Consejo Económico Sindical Comarcal del Campo de Gibraltar. Ponencia de Turismo, Algeciras, enero de 1964, pág. 4.

que se vivía en el Campo de Gibraltar; y lo hace porque de manera expresa manifiesta la realidad de un posible desarrollo turístico en breve plazo, en otras palabras, no había que descartar la opción del turismo como vía más rápida en la búsqueda del desarrollo comarcal.

En segundo lugar esta declaración ratifica la idea que planteábamos antes al comentar el art. 5 del Decreto de autorización de la refinería, esto es, el desarrollo turístico de la zona es plausible gracias a la constelación de características y extraordinarias condiciones de las que es titular el enclave, que presenta como zona central de “*primerísima calidad*” la Bahía de Algeciras, con lo que no es posible hablar de “*zona de menor posibilidad turística*”, como lo hace el precepto mencionado, ya que la Bahía es un todo en este sentido, y se ponga donde se ponga la refinería se merman las posibilidades de desarrollo turístico. Desgraciadamente esto no se ha tenido en cuenta, y el efecto de ubicar las instalaciones industriales en la Bahía de Algeciras ha sido la saturación de la zona costera, dando lugar a una infrautilización del resto del Campo de Gibraltar en todos los sentidos²⁰⁸.

La importancia de lo que comentamos se ponía de relieve también en el hecho de que no sería sólo la Ponencia de Turismo la que analizara el tema, sino que la preocupación sobre los posibles efectos que pudiera tener la nueva industria sobre el turismo se va a ver presente también en la Ponencia de Nueva Estructura Económica, dónde se va a hablar de una evidente contraposición con las excelentes condiciones turísticas de la zona, que se verían perjudicadas si la refinería era instalada en la Bahía.

²⁰⁸ TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica...., op. cit., pág.* 319.

Si una cosa estaba clara era que las posiciones y los argumentos a favor del potencial turístico que presentaba el Campo de Gibraltar eran explícitos y se manifestaban abiertamente sin lugar a confusión. Otro tema es por qué se obviaron.

B) El Turismo en el Plan Comarcal.

La llegada del Plan Comarcal con el Decreto de 1965 no alteraría nada las cosas en cuanto al turismo se refiere, ya que este instrumento comarcal se pronunciará sobre esta materia de la misma forma que los instrumentos nacionales de desarrollo, completamente entusiasmados y distraídos con los polos industriales. Los trabajos de la Ponencia de Turismo del Consejo Económico Sindical Comarcal del Campo de Gibraltar de 1964 se convirtieron en auténtico papel mojado, lo cual por otro lado, aunque no comprensible, era lógico y esperado, ya que el proceso de industrialización había arrancado y no había vuelta atrás.

Entre el conjunto de acciones que recoge el Plan no se va a ver un mínimo de medidas que ayuden a fomentar el turismo en la comarca, lo único con que nos vamos a encontrar es que el art. 3 del Decreto, que recogerá las líneas generales de actuación, dedicará su número 10 a la industria turística estableciendo que:

“El Ministerio de Información y Turismo, conforme a la Ley 197/1963 de 28 de diciembre, sobre declaración de zonas de interés turístico nacional, incluirá todo el Campo de Gibraltar en el área sobre la que ya está actuando de la Costa del Sol, a efectos de su declaración de interés turístico Nacional”.

Esto realmente era un intento de acallar las reclamaciones del sector, que demandaba una efectiva planificación del desarrollo turístico, adaptada, claro está, a las características propias de la zona, que se veían amenazadas por el avance del desarrollo industrial. Los empresarios veían convertirse en humo proyectos como el de la campaña de promoción turística de la “Bahía del Sol”, que abarcaba los términos de La Línea, San Roque, Los Barrios y Algeciras, y que hacía augurar un prometedor futuro de la comarca en este sector.

De nada servirá la pretendida inclusión que menciona el precepto cuando las previsiones para el Campo de Gibraltar y las de la Costa del Sol no tenían nada que ver. El futuro del Campo de Gibraltar estaba decidido y el elemento turístico estorbaba. Esa pretendida compatibilidad, de la que hablaba la tan mencionada Memoria Reglamentaria de la Secretaria del Ayuntamiento de San Roque, nunca sería palpable, el turismo y el petróleo nunca serían compatibles.

Con arreglo a la mencionada ley de 1963 se conseguirá la aprobación como Centros de Interés Turístico Nacional de la “Playa de los Protichuelos”, el 6 de mayo de 1965, de “Sotogrande”, el 20 de septiembre de 1965 y de “Guadacorte”, el 23 de diciembre de 1965. Quitando el caso de “Sotogrande”, que surgió como consecuencia de la venta de fincas como “El Conchudo”, “Paniagua” o “Valderrama” a importantes inversores que llegaron a pagar por ellas, a principios de la década de los 60, hasta 52 millones de las antiguas pesetas²⁰⁹, y que ha sabido sobrevivir como ubicación elitista de grandes fortunas nacionales y extranjeras, que buscaban la belleza natural del lugar,

²⁰⁹ TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica...., op. cit.,* pág. 383.

en los dos otros casos el impacto pretendido, la relevancia turística buscada, ha brillado por su ausencia.

Hoy podemos ver cómo el complejo de “*Guadacorte*” se encuentra completamente acosado por el desarrollo industrial experimentado en los polígonos del municipio de Los Barrios, ubicados en Palmones, polígonos que poco a poco se están convirtiendo en el centro neurálgico, tanto industrial como comercial, de la comarca²¹⁰, y que sorprendentemente se encuentran junto al declarado Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones.

1.3.5. Puerto de Algeciras.

En el desarrollo industrial de la comarca el papel jugado por este puerto ha sido evidentemente crucial. Desde sus orígenes el puerto se identificó por constituir el enlace, el paso obligado, entre las dos orillas del Estrecho, sabiendo ser también en su momento protagonista directo en el desarrollo de la actividad pesquera, que durante el siglo XIX llegó a constituir uno de los pocos sectores que tenían importancia en la Bahía. Castigado a veces por los avatares históricos, que han supuesto una merma para su desarrollo, como por ejemplo la destrucción de la ciudad en 1.379 por Muhammad V, rey de Granada, ha logrado, no obstante, luchar contra ellos y resurgir posteriormente hasta alcanzar su plenitud como uno de los puertos más importantes del mundo.

Pero, claro está, este posicionamiento que ha logrado el puerto algecireño y que ha sido gracias a su completa inmersión en el proceso de industrialización de la

²¹⁰ Efectivamente es en Palmones donde podemos encontrar la instalación de grandes superficies comerciales que dan servicio y abastecimiento a toda la comarca entendida como una gran área metropolitana.

comarca, proceso que como sabemos no sólo ha tenido la lectura oficial desarrollista, ha hecho que también este se convierta en componente de la clara relación de causa y efecto que se pone de relieve cuando se habla del manifiesto y flagrante deterioro físico de la zona. En opinión de Juan M. BARRAGÁN “...*el puerto de Algeciras ha sido el instrumento básico utilizado en una determinada política desarrollista que ha transformado radicalmente, y deteriorado gravemente, el espacio natural y cultural...*”²¹¹

En esa carrera de fondo que ha supuesto la evolución del puerto campogibraltareño destaca sin lugar a dudas la metamorfosis experimentada por el mismo en las últimas décadas del siglo XX, especialmente, a partir de la puesta en marcha de la primera gran terminal de contenedores en 1975, que supuso, entre otras cosas, el reconocimiento comercial del que debía ser titular el enclave, derivado ello de su peculiar y *sui géneris* localización intercontinental e interoceánica. No obstante, no podemos dejar de señalar la relevancia del decenio que va entre 1965 y 1975, que a modo de antesala, influyó y marcó, para bien o para mal, todo lo que vino después, ya que en esos años se asistirá, como ya hemos señalado, a la etapa de industrialización de la Bahía de Algeciras y por ende de su puerto.

Ya el famoso informe del Banco Mundial de 1962 sobre el desarrollo de la economía de nuestro país que, como indicábamos al comentar los Planes Nacionales, sería un elemento influyente en la posterior etapa desarrollista, hacía referencia a los puertos al tratar el tema del transporte, y establecía, concretamente, recomendaciones

²¹¹ BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.; “El puerto de Algeciras: Un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral”, en *Revista de Estudios Campogibraltareños, Almoraima*, núm. 6, octubre de 1991, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 25.

para el puerto de Algeciras, que en opinión de algunos autores fueron desafortunadas al no valorar su verdadero potencial de futuro y proponerse la eliminación de las asignaciones ya establecidas en el Plan de Inversiones Portuarias para el período de 1962 a 1969 para Algeciras²¹². Parecía que el Informe obviaba el carácter estratégico-comercial de la localización, sin reparar en la relevancia del Estrecho de Gibraltar como pieza clave en el transporte marítimo mundial.

Una vez iniciada la etapa desarrollista, ésta va a dejar su huella en el puerto de Algeciras, propiciándose una serie de transformaciones exigidas por el objetivo industrial. El Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar va a tener reservadas una serie de medidas para la evolución del puerto, con lo que si históricamente las funciones de este puerto se centraban en el transporte de pasajeros y en la actividad pesquera, el nuevo contexto de industrialización dará lugar a que todo esto cambie.

En este sentido el Gobierno, a través del “*Programa para el desarrollo económico y social del Campo de Gibraltar*”, marcará una serie de objetivos en relación al puerto y su área de influencia, la cual se vio ampliada más allá del término municipal de Algeciras en los años sesenta gracias al Decreto 2671/1967, de 19 de octubre²¹³, cuyo artículo 1 cambiaba su denominación de “*Puerto de Algeciras*” por la de “*Puerto de Algeciras-La Línea*”. La nueva delimitación abarcará todos los términos municipales de la comarca que forman el arco de la Bahía, esto es, Algeciras, La Línea, San Roque y Los Barrios²¹⁴, siendo ello complementado dos décadas más tarde con la incorporación

²¹² ALEMANY, J.; *Puerto Bahía....., op. cit.,* pág. 140 y 141.

²¹³ BOE núm. 271, de 13 de noviembre de 1967.

²¹⁴ El mencionado Decreto establecía literalmente en su artículo 3: “*Las aguas del Puerto de Algeciras-La Línea quedan delimitadas por las alineaciones siguientes:*

del puerto de Tarifa a la Junta del puerto algecireño, como consecuencia del Real Decreto 927/1982, de 2 de abril ²¹⁵, creándose así un complejo de vital importancia en el progreso de la comarca, con presencia tanto dentro como fuera de la propia Bahía.

Estos objetivos, que debían de completarse en el período de 1968 a 1971, esto es, en el cuatrienio correspondiente al segundo de los Planes Nacionales de Desarrollo, eran concretamente los siguientes:

1. La prestación de un conjunto de servicios, que iban desde las dotaciones de agua y combustible, de alimentos e incluso servicios relacionados con la industria turística.

2. La configuración de un auténtico puerto industrial, encajado como pieza clave dentro del circuito establecido. Se pretendía que el proceso de industrialización de la Bahía llevara consigo la adaptación de este elemento artificial convirtiéndolo en un instrumento que permitiera completar el aprovechamiento de las características físicas del accidente geográfico ²¹⁶. Además esta configuración también tendría como efecto el desarrollo del puerto desde un punto de vista comercial. Ya hablábamos al principio de este trabajo sobre la importancia de este puerto en cuanto al tráfico de buques y el tonelaje transportado, y es que en este sentido el puerto de Algeciras no ha dejado de crecer desde 1960. En la década de los 80 este puerto llegará a ser el primero de España en lo que se refiere al número de contenedores y al volumen de mercancías

a) *El paralelo que pasa por el extremo de poniente de la verja de separación del Campo Militar español.*

b) *La línea que une Punta Carnero con el pantalán actual de la refinería de la “Compañía Española de Petróleos, S.A.”, hasta su encuentro con el paralelo anteriormente definido.”*

²¹⁵ BOE núm. 116, de 15 de mayo de 1982.

²¹⁶ BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.; “El puerto....”, *op. cit.*, pág. 27.

transportadas. La propuesta de este objetivo conllevará la transformación del muelle de Isla Verde y del ensanche del dique norte²¹⁷.

3) La necesidad de una ampliación de las instalaciones como puerto de pasajeros. Además de los dos objetivos anteriores, el hecho de que en 1969 se produjera el cierre de la *verja* con Gibraltar y de que existiera al otro lado del Estrecho, en tierras españolas, un puerto franco, el de Ceuta, hacía que el número de pasajeros experimentara un importante aumento, seducidos, sobre todo, por la posibilidad de hacerse con productos suministrados por dicha plaza norteafricana a precios más bajos. El resultado de ello iba a ser un claro relevo del papel jugado hasta entonces por la colonia británica²¹⁸.

En este caso la obra pretendida consistía en la terminación de la estación marítima y la habilitación del muelle de pasajeros y del ensanche del dique norte para posibilitar en el mismo el atraque de trasatlánticos²¹⁹.

4) La modernización y la adecuación de las instalaciones del puerto pesquero. La adaptación del puerto a los nuevos tiempos requeriría también que una de sus funciones más antigua y a la vez relevante, quedara completamente inmersa dentro del proceso de cambio perseguido. Se planteaba como necesario la reforma de elementos como los atraques, lonjas, frigorífico, etc., empleados en la actividad pesquera y ubicados en las instalaciones portuarias.

²¹⁷ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía....., op. cit.,* pág. 142.

²¹⁸ TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica.....,op. cit.,* pág. 403.

²¹⁹ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía....., op. cit.,* pág. 142.

Todo ello va a coincidir también con el hecho de que dentro del contexto normativo surge en octubre de 1968 una Orden Ministerial *sobre la financiación de la construcción y renovación de la Flota Pesquera*²²⁰, que viene a completar la Ley 147/1961, de 23 de diciembre, *sobre renovación y protección de la flota pesquera*²²¹. En lo que respecta al Campo de Gibraltar se elaborará en 1967, por la Delegación Especial del Ministerio de Comercio, la Gerencia del Plan de Desarrollo y la Organización Sindical, un plan para conseguir la renovación de la flota pesquera de la comarca, plan, que realmente, y aprovechando la metáfora pertinente, no llegó a buen puerto, puesto que los objetivos en un principio marcados no fueron alcanzados. En 1972, aprovechando el curso del IV Consejo Económico-Social Sindical del Campo de Gibraltar hubo otro intento de renovación de la flota, pero tampoco fue fructífero.

5) Se va a apostar también por la creación de uno o varios puertos deportivos, buscando así instalaciones que den cabida a embarcaciones deportivas o de recreo y a la práctica de deportes náuticos.

6) La industria de la construcción naval también va a ser requerida para la Bahía de Algeciras. Esto nos recuerda a CRINAVIS y a su nefasto resultado.

7) Finalmente, también van a engrosar la lista de objetivos perseguidos para el cuatrienio señalado, la gestión de las obras de seguridad necesarias en el puerto de Tarifa así como la ampliación del pantalán de San Felipe en el denominado puerto de La Línea de la Concepción.

²²⁰ BOE núm. 252, de 19 de octubre de 1968.

²²¹ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1961.

Pero todos estos objetivos marcados, que plasmados en el papel parecían plausibles y adecuadamente adaptados a las circunstancias de cambio, han sido en parte objeto de crítica por su desconexión con la realidad del puerto. Joan ALEMANY destaca en este sentido el desfase y lo erróneo de muchas de las previsiones realizadas, indicando en su análisis del tema que, primero, “...se preveía que la actividad pesquera experimentaría un proceso de crecimiento elevado y se pensaba en unos instalaciones que servirían también a las flotas de Levante y Cantábrico y a otras internacionales cuando las capturas en la zona estaban estancadas y cuando el tráfico pesquero empezaba a declinar”; segundo, “...el tráfico de pasajeros y de vehículos... no se localizó en el muelle específico que se había proyectado unos años antes, sino en una nueva ampliación del muelle de la Galera” y “...la habilitación del ensanche del dique Norte para trasatlánticos llegaba tarde pues este tipo de transporte regular estaba en crisis en aquellos momentos”; tercero, “...la idea de aprovechar la excelente situación geográfica para captar y desarrollar parte del tráfico entre el Mediterráneo y el Atlántico, y no sólo los que tenían lugar entre el Norte y Sur...no se consideraba en esta época”; y finalmente, “...se proponía el inicio de los estudios para la instalación de una industria de construcción naval, que si bien llegó a construirse en los siguientes años frente al polígono industrial de Campamento, entró en crisis antes de comenzar su actividad”²²².

El cambio experimentado por el puerto de Algeciras irá de la mano del desarrollo de la industria petroquímica ubicada en la comarca. La puesta en marcha de la refinería supuso un aumento de la actividad portuaria, como lo demuestran las 885.551 t de productos petrolíferos que en 1967 se movieron por sus instalaciones y que

²²² ALEMANY, J.; *Puerto Bahía*..., op. cit., págs. 142 y 143.

al año siguiente aumentaron hasta 6.504.819 t. Por su parte CAMPSA también verá aumentado el número de toneladas de estos productos hasta 367.857. La sinergia del momento llevará consigo que el propio tráfico tradicional del puerto experimente un consecuente aumento, pasándose de 132.549 t en 1964 a 672.329 t en 1975²²³.

En resumen, podemos afirmar que el elemento portuario campogibaltareño ha sido pieza influyente y a la vez ente influenciado por la fuerza gubernativa desarrollista, que enarboló, en la década de los sesenta y los setenta, la bandera de la industrialización como solución al problema de subdesarrollo. La metamorfosis portuaria fue un hecho palpable, de un simple y pequeño puerto de pasaje, de pesca y de cabotaje se ha pasado a uno de los complejos portuarios más significativos del panorama internacional. Pero si bien, todo esto es cierto, no lo es menos que en el proceso de transformación no se tuvieron en cuenta una serie de parámetros de ordenación territorial, incluidos en determinadas figuras que en aquellos años estaban siendo utilizadas en otros países, considerados avanzados, y que incluso se aplicaron en otros puntos de nuestra geografía, como Huelva, Tarragona o Cartagena. Con estas figuras se buscaba llegar a una perfecta interconexión entre los elementos del polígono industrial terrestre y las instalaciones del puerto, de tal manera que se contribuyera a una situación de eficiencia técnica y no de desorden, con las consiguientes consecuencias económicas y medioambientales en la zona.

Como ejemplos de esas figuras podemos mencionar la ZIP (Zone Industrielle Portuaire) aplicada en el ámbito galo, y la MIDA (Maritime Industrial Development Area) utilizada en la terminología anglosajona.

²²³ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía*, op. cit., pág. 144.

Lamentablemente en el caso del puerto de Algeciras la realidad fue otra, ya que cada industria ocupó su espacio y llevó a cabo la construcción de sus instalaciones portuarias de tal manera que el resultado, perceptible hoy día, fue, como relata ALEMANY, “...una gran dispersión por toda la bahía, una ocupación desordenada y abusiva del frente costero y unos elevados impactos medioambientales negativos”²²⁴.

²²⁴ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía*, op. cit., pág. 139.

II. CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES DERIVADAS DE LA EFECTIVA UBICACIÓN INDUSTRIAL.

2.1. PROBLEMÁTICA MEDIOAMBIENTAL EN LAS AGUAS DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS.

2.1.1. Incidencia de la existencia de la colonia británica.

A) Introducción.

Una de las ideas que hemos intentado dejar claro a lo largo del primer capítulo de este trabajo es la relevancia geográfica, territorial y estratégica de Gibraltar, así como su evidente influencia en el desarrollo de los municipios que conforman la comarca adyacente a la colonia, que ha sido llevado a cabo mediante un proceso en el que la industria pesada y contaminante ha adquirido todo el protagonismo. Por ello, al pretender determinar los efectos medioambientales derivados de dicha industrialización, se hace necesario tener presente y realizar las correspondientes interconexiones con aquellos procedentes de los elementos sobre los que existe controversia, más aún, si se tiene bien presente que el componente medioambiental no comprende ni de fronteras ni de cuestiones de soberanía, sino que es un todo, y como tal, sólo puede ser tratado de esta manera. Está claro que la acción que se realice, en este sentido, en cualquier punto de la Bahía irradiará sus efectos sobre la misma sin distinción alguna.

El atractivo del enclave geoestratégico que supone el Peñón es algo tan evidente como la profunda huella que ha dejado su pérdida en nuestra historia. Hay una cita del cosmógrafo portugués Pedro TEIXEIRA, que podemos encontrar en un trabajo sobre

Gibraltar en el s. XVII, la cual es interesante traer a colación por lo descriptiva que es en relación al carácter singular del lugar:

*“Es a la vista, este monte de Gibraltar, la cosa más particular y hermosa que tiene la costa de España, por la mucha altura y majestuosa forma, todo cercado del mar, comunicándose sólo con la tierra de España por una angosta garganta de arena, que las más veces, con el viento levante pasa la mar cubriéndola de un lado a otro y queda de todo hecho este grande y soberbio monte, hecho isla. Fue celebrado de los antiguos. Corre del Septentrión al Medio día, siendo esta la parte del que más se entra en el mar. Tiene de larga casi una legua y de la parte del poniente, en su falda vecina a la garganta de arena, por donde, como queda dicho, se comunica con la tierra firme, está situada la famosa ciudad de Gibraltar”*²²⁵

El imán de la Roca y de su ciudad ha sido palpable a lo largo de la Historia, y ha convertido en objetivo, en meta, en necesidad, su conquista y dominio. El Peñón, componente y parte integrante de uno de los accidentes geográficos más importantes del mundo, el Estrecho de Gibraltar, ha sido testigo intemporal de los distintos avatares y acontecimientos históricos, políticos y sociales del enclave. La ocupación británica de la localización en 1704, dentro del conflicto armado que supuso en nuestro país la Guerra de Sucesión a la Corona de España tras la muerte de Carlos II, y la posterior cesión de la plaza a través del Tratado de Utrech en 1713, van a marcar claramente el desarrollo tanto de la colonia como de la comarca circundante. Estos momentos históricos, además de poner de manifiesto el interés que desde un principio tenía la Corona inglesa en el

²²⁵ Citado en GONZALBES BUSTO, G.; “Una descripción de Gibraltar y el Estrecho en el siglo XVII: Teixeira”, en *Revista de Estudios Campogibraltareses*, Almoraima, núm. 20, 1998, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 25.

emplazamiento²²⁶, conocedora de la importancia geoestratégica del mismo, dejaban al descubierto las debilidades españolas causantes de tal situación²²⁷, cuyos ecos han permanecido en el tiempo hasta nuestros días, donde nos encontramos con un contencioso del que se derivan distintas problemáticas, entre las que destaca la medioambiental.

A la hora de analizar la controversia sobre Gibraltar podemos diferenciar varias cuestiones, lógicamente interconectadas, que ponen de relieve la envergadura del problema. En primer lugar nos encontramos la propia cesión de la Roca mediante el instrumento firmado en Utrech, que ha sido objeto constante de dispares interpretaciones; en segundo lugar, el tema del Istmo, que puede tener un tratamiento separado, sobre todo si tenemos en cuenta la ubicación sobre el mismo del aeropuerto militar; y finalmente, la eterna disputa sobre los espacios marítimos en torno a Gibraltar.

Efectivamente, el polémico artículo X del Tratado de Utrech dará lugar a una encarnizada batalla interpretativa, so pretexto, por la parte española, de alcanzar la legitimación necesaria para defender la soberanía perdida antaño. La versión española se atrincheraba en el tenor literal del precepto mencionado, en cuya virtud se produce una cesión plena y entera de la propiedad de la ciudad y del castillo, “*sin jurisdicción alguna territorial*”²²⁸. Por su parte, la postura británica ha sido siempre clara y contraria a la anterior, defendiendo en todo momento su soberanía sobre la colonia. Incluso en la

²²⁶ OCAÑA TORRES, M. L.; “Gibraltar y la política exterior hispano británica en el siglo XVIII”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 25, 2001, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 260.

²²⁷ CALDERÓN QUIJANO, J. A. y CALDERÓN BENJUMEA, J. A.; “Gibraltar en el siglo XVIII”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 7, 1992, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 48.

²²⁸ Primer párrafo del Artículo X del Tratado de Utrech de 13 de julio de 1713.

propiedad de la doctrina internacionalista española podemos ver opiniones enfrentadas alrededor de este tema, así la profesora GONZÁLEZ GARCÍA se inclina por considerar totalmente plausible la teoría de la interpretación literal del texto, que nos llevaría a la no adquisición de la soberanía por los británicos, mientras que la profesora IZQUIERDO SANS opina que en Derecho Internacional la cesión del territorio supone la soberanía sobre el mismo²²⁹.

Por otra parte, el tema del Istmo vuelve a traer a colación la letra del artículo X del citado Tratado, ya que si volvemos a realizar el mismo ejercicio de interpretación literal, en ningún momento, ese trozo de tierra que une la Roca con la península, es objeto de cesión alguna²³⁰. Por parte británica hubo una clara apropiación de dicho territorio más allá de lo dispuesto en el Tratado²³¹, la cual se materializó en un principio por motivos humanitarios, sin que en ningún momento España cediera esa parte de territorio a los ingleses y mucho menos su soberanía²³². Evidentemente lo grave y controvertido del asunto no fue sólo dicha ocupación sino las consecuencias posteriores, ya que Reino Unido se vio como titular del derecho, primero, de acotar dicha zona como propia a principios del siglo pasado, adjuntándola al Peñón, mediante la famosa

²²⁹ mencionado en VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar: Controversia y Medio Ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, pág. 89.

²³⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes Españolas por el Ministerio de Asuntos Exteriores* (Libro Rojo sobre Gibraltar), Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, quinta edición, 1966, pág. 138. En sus “Consideraciones Finales” dice textualmente: “*Los límites terrestres de la cesión española están bien claramente definidos en el Tratado, y son las murallas que cierran Gibraltar por el Norte, al pie del peñón donde este se une al istmo. España no ha reconocido nunca la usurpación del trozo del istmo que Gran Bretaña separó unilateralmente del resto del país por una reja de hierro...*”.

²³¹ BENADY, T.; “El aeródromo de Gibraltar”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 29, 2003, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 527.

²³² DE AREILZA CARVAJAL, J. M.; “Los acuerdos del Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar: Un análisis crítico” en *Revista Cuenta y Razón*, núm. 143, 2006, publicada por la Fundación de Estudios Sociológicos, pág. 30.

verja, y después, de ubicar en 1935 una pista de aterrizaje para el embarque y entrenamiento de aviones de la fuerza aérea naval británica, empezándose tres años más tarde las obras necesarias para convertirla en un auténtico aeropuerto militar²³³, elemento de controversia que tendrá, como veremos, su repercusión en el medio natural de la Bahía.

En tercer lugar, el otro punto fuerte de la polémica sobre Gibraltar lo encontramos en el tema de las aguas adyacentes a la colonia, objeto también de discordancia interpretativa, que convierte en víctima, de manera impune, a los espacios marítimos de la Bahía, que asisten día a día a su constante degradación mientras las Administraciones implicadas se encuentran perdidas en el laberinto literal de documentos y principios de Derecho Internacional. Mientras nuestro país defiende la “teoría de la costa seca”²³⁴, basada en la no cesión de dichos espacios marinos, Reino Unido se refugia en el principio de Derecho Internacional del Mar “*la tierra domina el mar*”, recogido en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante CNUDM)²³⁵, en virtud del cual si se posee el dominio de un territorio ello supone, inexcusablemente, la extensión de soberanía sobre los espacios marinos adyacentes. En la actualidad los intentos de delimitación de las aguas por parte británica son un hecho que muy frecuentemente relatan los diarios de la zona²³⁶.

²³³ MARQUINA BARRIO, A.; “La pista de aterrizaje de Gibraltar” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 2, abril-junio 1981, publicada por el Centro de Estudios Internacionales, págs. 305 a 331.

²³⁴ DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y OTROS; “¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?” en GONZÁLEZ GARCÍA, I. Y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.); *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pág. 296.

²³⁵ Aprobada en Nueva York el 30 de abril de 1982.

²³⁶ Diario *Área*, de 10 de marzo de 2010: “*El serial arranca el 19 de diciembre, cuando, siempre según información de El Mundo, desde Madrid se alertó a los responsables del dispositivo de la Guardia Civil en el Estrecho, que descubrirían un intento británico de delimitar las aguas. “Una llamada de inquietud avisa de movimientos, cuando menos extraños, por parte de Gibraltar”*, consistentes en una

Con independencia de estos puntos mencionados, que generan la controversia política y jurídica sobre la cuestión de Gibraltar, no debemos olvidar otros temas importantes, emanados también de la existencia de la colonia británica y que tendrán su incidencia en el medio ambiente de la comarca. Nos estamos refiriendo, claro está, a los ya mencionados problemas derivados, primero, de los submarinos nucleares, que encuentran acogida en Gibraltar, segundo, de las peligrosas maniobras de abastecimientos de hidrocarburos en las aguas de la Bahía de Algeciras, que dan contenido al concepto del *bunkering*, y tercero, la descoordinación entre los entes portuarios que coexisten en uno y otro lado del arco de la Bahía, en lo que a regulación del tráfico marítimo se refiere, que ha dado lugar en más de una ocasión a graves incidentes²³⁷. Tanto en unos casos como en otros la *natura* campogibaltareña sufre de manera flagrante las consecuencias de una normativa débil e ineficaz, producto de una evidente falta de compromiso por parte de las Administraciones implicadas, que lejos de advertir las consecuencias catastróficas que planean constantemente sobre la zona, han estado inmersas en una auténtica guerra de fueros de poder.

Por otro lado, junto a esa cadena de eventos que han descrito el panorama conflictivo entre España y Reino Unido, como auténticas cuestiones de Estado, también es necesario tener presente las relaciones de vecindad surgidas *in situ* entre la colonia y sus alrededores. Ciertamente podemos afirmar la existencia de una vinculación, de una influencia ejercida, durante muchísimos años, por Gibraltar en el área geográfica que la

balizamiento con boyas en el llamado Boquete de Poniente. Tras este aviso, el servicio marítimo de Algeciras se trasladó a la zona y comprobó que se habían señalado unos 600 metros de mar con siete boyas, limitando dicho lugar. Los agentes trasladaron sus novedades, y la interpretación fue que era un intento de delimitar las aguas.”

²³⁷ Recordemos la última catástrofe protagonizada por el carguero *New Flame* y el petrolero *Torm Gertrud*, en 2007.

rodea²³⁸. Es un hecho cierto que la Roca ha dominado a su capricho el destino económico y social de los habitantes del Campo de Gibraltar, llegando a implantarse una forma de vida y una relación de dependencia que han marcado profundamente la zona en cuestión, contribuyéndose a la generación de una auténtica situación de subdesarrollo en la comarca campogibraltareña, la cual, como hemos mencionado en diversas ocasiones, a mediados del siglo pasado presentaba en todos los ámbitos un cuadro lamentable.

Al fin y al cabo la espina clavada que suponía el tema de Gibraltar, provocador de guerras y de disputas, que buscaban el alivio del orgullo patrio, llevó al despecho del Estado español, traducido en el cierre de la polémica *verja* en 1969 y en la potenciación de un inminente desarrollo industrial durante las décadas de los sesenta y los setenta²³⁹, que ante todo sirviera, frente al eterno adversario, de escaparate demostrativo del potencial existente. Lo penoso del asunto es que este proceso de desarrollo industrial se llevaría a cabo so pena del entorno natural del enclave²⁴⁰.

Tras la finalización del régimen franquista fueron varios los intentos de negociación de iniciativa bilateral. Estos se inician con la Declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980, rubricada por Marcelino OREJA y lord CARRINGTON, que pretendía

²³⁸ ESCUADRA SÁNCHEZ, A.; “El origen de La Línea en relación con los sucesos de 1704”, en *Revista de Estudios Campogibraltareños, Almoraima*, núm. 34, 2007, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág.128.

²³⁹ ROMO PARRA, C.; “El Peñón de tantas culpas: mito y emblema del discurso desarrollista en el Campo de Gibraltar (1964-1967)”, en *Revista de Estudios Campogibraltareños, Almoraima*, núm. 14, 1995, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 77 y 78.

²⁴⁰ Ya hemos dejado constancia del cierto libertinaje con el que se llevo a cabo la instalación de las distintas industrias pesadas en la comarca, donde el principio regidor era el desarrollo por el desarrollo, no atendiendo a una adecuada ordenación en los distintos ámbitos, incluido, por supuesto, el medioambiental.

servir de plataforma de despegue para el inicio de un nuevo proceso de negociaciones, basado en el entendimiento y con la finalidad de dar solución a las diferencias sobre Gibraltar. No obstante, además de una parte cordial, en las que incluso se emplean las palabras “*espíritu de amistad*”, el texto contenía, de una manera clara y directa, las posiciones enfrentadas de ambas partes, ya que el punto quinto de la Declaración hablaba en su primer párrafo de “*...restablecimiento de la integridad territorial de España...*”, mientras que el segundo hacía referencia al cumplimiento pleno por parte de Reino Unido de su “*...compromiso de respetar los deseos libre y democráticamente expresados de la población de Gibraltar*”, lo que no hacía sino demostrar lo dispar de las posiciones²⁴¹.

Por su parte la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984 hablaba textualmente, en su punto 1, c), de “*...un proceso negociado a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover, en beneficio mutuo, la cooperación en materia económica, cultural, aérea, militar y medio-ambiental*”, acordándose por ambas partes “*...que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía...*”. El comunicado hecho público por la Oficina de Información Diplomática, del Ministerio de Asuntos Exteriores, era bastante explícito cuando expresaba en su punto 4 que era la primera vez, desde que se inició el contencioso, en la que se admitía por parte de Reino Unido tratar en un proceso de negociación el tema de la soberanía, proceso que, por otro lado, arrancararía el 5 de febrero de 1985, con la primera reunión celebrada entre los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, coincidiendo, dicha fecha, con la apertura de la *verja*. No obstante, el hecho de que la parte británica accedería a abordar la cuestión de la soberanía no iba a significar, ni

²⁴¹ Si hay algo claro en el tema de Gibraltar es la voluntad del pueblo gibraltareño de no estar bajo la soberanía española, como quedó demostrado posteriormente en el referéndum de 7 de noviembre de 2002, en el que de los 18.176 votantes, 17.900 votaron en contra de dicho sometimiento.

mucho menos, que podía existir la posibilidad de un reconocimiento de esta a favor de España, entre otras cosas, porque si tenemos en cuenta la continuación del texto de la mencionada letra c), del punto 1, de la Declaración, podemos advertir la reiteración del compromiso del Gobierno británico “...de respetar los deseos de los gibraltareños...”. Lo que sí se puede señalar como fruto del proceso de Bruselas fueron posteriores Declaraciones sobre el aeropuerto de Gibraltar y sobre servicios marítimos y comunicaciones terrestres.

Efectivamente, tres años más tarde nos encontraremos con la Declaración de Londres de 3 de diciembre de 1987 sobre el aeropuerto de Gibraltar, que conllevaría a un convenio sobre el mismo en el que era de destacar dos cosas, primero, la utilización civil conjunta de este, mediante la construcción de una nueva terminal en La Línea de la Concepción, esto es, en el lado norte de la *verja*; y segundo, el hecho de que el régimen de cooperación pretendido se llevaría a cabo con independencia de las posiciones defendidas por ambas partes en el tema de la soberanía sobre el trozo de tierra donde estaba ubicado el aeropuerto. Finalmente, el convenio nunca llegó a buen puerto ya que se necesitaba realizar un cambio en las leyes de Gibraltar para permitir la creación de la terminal en la parte española, y este no fue autorizado por el *House of Assembly*²⁴². En mi opinión fue precisamente la cuestión sobre la soberanía la que hizo que el convenio no llegará a aplicarse, como consecuencia del recelo a perder las posiciones adquiridas, puesto que admitir un uso conjunto del aeropuerto suponía dar un primer paso a favor de España en relación a sus reclamaciones históricas.

²⁴² BENADY, T.; “El aeródromo....., *op. cit.*, pág. 539.

Esta no aplicación tuvo como efecto el rechazo por parte de España de la ratificación del Convenio Europeo sobre la Navegación Aérea, también conocido con el nombre del “*Cielo único*”, hasta que Reino Unido accedió en excluir de dicho Convenio el aeropuerto de Gibraltar²⁴³.

Posteriormente, entre los años 2001 y 2002 se va asistir a un período de negociaciones que van a tener como objetivo la posibilidad de dar solución a las distintas cuestiones del contencioso mediante la utilización de la fórmula de cosoberanía. Si bien parecía que en un principio el entendimiento de las partes gozaba de una salud más que aceptable, el ocaso infructífero de las negociaciones llegaría, fundamentalmente, por dos razones, que resaltaba el que en aquel momento era el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Bernardino LEÓN; la primera, la falta de participación del Gobierno de Gibraltar en las negociaciones, que no quiso atender las reiteradas invitaciones para hacerlo; y la segunda, “...*la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación...*”, que produjo “...*un efecto paralizante...*”²⁴⁴.

Ciertamente la pretendida intervención de Gibraltar como nuevo interlocutor en las conversaciones, bajo la fórmula “*dos banderas, tres voces*”, pretendida en el período antes mencionado, nunca se materializó, sino que hubo que esperar hasta la creación del innovador y famoso Foro tripartito de Dialogo sobre Gibraltar de 2004, que abandonando dicho eslogan, propicio el acercamiento del Gobierno gibraltareño. Este Foro trilateral o tripartito, con agenda abierta sobre la colonia, que surge mediante Comunicado conjunto del Reino Unido y España de 27 octubre de ese año, va a suponer

²⁴³ BENADY, T.; “El aeródromo....”, *op. cit.*, pág. 539.

²⁴⁴ Diario ABC, de 17 de diciembre de 2004.

claramente un giro en la estrategia a seguir. Este cambio de opinión por parte del Gobierno de la Roca iba a estar basado sobre todo en la apuesta por la promoción de la cooperación local y transfronteriza, tanto económica como social, entre la colonia y la comarca vecina, que se antojaba como objetivo principal, dejando a un lado la cuestión histórica de fondo sobre la soberanía²⁴⁵. Gracias a este Foro el Gobierno de Gibraltar participaría, en lo que a cooperación transfronteriza se refiere, tanto a nivel interestatal, junto a España y Reino Unido, eso sí, teniendo en cuenta que determinadas cuestiones solamente podían ser acordadas formalmente por el Gobierno español y el británico²⁴⁶, como a nivel subestatal, con los municipios que conforman el Campo de Gibraltar, en principio, para después incluir en este nivel el ente regional²⁴⁷.

Dicho lo anterior parece, por lo tanto, que el éxito de las relaciones entre las partes en conflicto pasaba por el abordaje directo de las cuestiones de vecindad, con un rechazo expreso hacia el debate sobre la soberanía. En este sentido eran muy claras las palabras del Sr. Caruana, cuando era Ministro Principal de Gibraltar, reproducidas en uno de sus trabajos por la profesora Inmaculada GONZÁLEZ, extraídas del diario gibraltareño *Gibraltar Chronicle*, de 15 de noviembre de 2004:

²⁴⁵ DEL VALLE GALVEZ, A.; “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, en *ARI*, núm. 107, octubre 2006, publicada por Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pág. 2.

²⁴⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro Tripartito de Diálogo y los acuerdos de 2006”, en *REDI* vol. LVIII (2006), 2, pág. 822 y ss.

²⁴⁷ La aparición en escena, de manera formal, por parte de la Junta de Andalucía en la Comisión Mixta de Cooperación tendrá lugar el 12 de marzo de 2007.

*“All three parties are clear: this is not a negotiation about sovereignty; this is not a bilateral process; this is a process of dialogue, as opposed to negotiation, and it is between three parties”*²⁴⁸.

Esta cooperación surgida en el nivel subestatal mencionado, encontraba su origen, no en este Foro, sino mucho antes, en 1988, como señala la profesora GONZÁLEZ, siendo muestra de ella la creación, por ejemplo, en 1992 del “Consejo para la Coordinación Económica”, en torno al tema del uso conjunto del aeropuerto, donde aparecían como promotores el Ayuntamiento de Algeciras y el Gobierno de Gibraltar, o los Convenios de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre el Gobierno de Gibraltar y el Ayuntamiento de Los Barrios ²⁴⁹. Pero, es más, se puede hablar incluso de estudios conjuntos, como el que protagonizaron los gobernadores de Gibraltar y Algeciras en la década de los años 20, sobre la posibilidad de construir un aeródromo en el lado español de la *verja*²⁵⁰, que demuestran la sinergia natural hacia un entendimiento necesario en las cuestiones comunes.

Dentro del ámbito del nuevo Foro de Diálogo este nivel subestatal de cooperación transfronteriza encontraría su espacio gracias a la creación de la Comisión Mixta de Cooperación entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar. El Acta de constitución de esta Comisión Mixta establecería como objetivo *“...el identificar, determinar, promover, desarrollar y ejecutar actuaciones conjuntas para el beneficio de la buena cooperación y relaciones de*

²⁴⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “Gibraltar: Cooperación transfronteriza y Nuevo Foro Tripartito de diálogo”, en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 9, 2005, publicada por Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, pág. 25.

²⁴⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “Gibraltar: Cooperación...., *op. cit.*, pág. 12 y ss.

²⁵⁰ BENADY, T.; “El aeródromo...., *op. cit.*, pág. 528.

vecindad...” en materias como “...*medioambiente; protección civil y coordinación de emergencias; turismo; deporte, educación y cultura; transporte, incluyendo el uso de espacios aeroportuarios, la colaboración y cooperación en materia portuaria y en el transporte terrestre...*”²⁵¹. Parecía que con la creación de esta Comisión, los órganos administrativos de las zonas directamente afectadas por el contencioso, diferenciados claramente de los interlocutores estatales y de los despachos diplomáticos, iban a poder actuar conjuntamente en materias tan importantes y preocupantes como el medioambiente, para poder dar solución a los problemas existentes, que no habían sabido solventar, en sus anteriores negociaciones, el Gobierno español y el británico²⁵².

En resumen, y antes de seguir avanzando, realmente lo que se podía diferenciar eran tres niveles o escalones, como señala Alejandro DEL VALLE²⁵³, uno superior correspondiente al proceso de Bruselas, donde sólo España y Reino Unido tendrían voz y voto, mientras que Gibraltar tendría voz propia y diferenciada, pero sin voto, y donde se trataría el delicado tema de la soberanía; un nivel intermedio protagonizado por el Foro tripartito, donde Gibraltar tendría voz y voto, pero sin que se pueda hablar de una plena igualdad con el Estado español y el británico, al ser realmente un ente inferior en el contexto europeo; y por último, un nivel inferior de cooperación subestatal, donde la mencionada Comisión Mixta tendría cabida.

²⁵¹ Acta en <<http://www.canalsur.es/Informativos/Documentación/Especiales/gibraltar/gibraltar.htm>>.

²⁵² GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “Gibraltar: Cooperación....”, *op. cit.*, pág. 25.

²⁵³ DEL VALLE GALVEZ, A.; “Los acuerdos....”, *op. cit.*, pág. 5.

En el período de 2004 a 2006 el Foro tripartito protagonizará cinco rondas²⁵⁴ formales de conversaciones, que darán lugar a una serie de acuerdos destinados a fomentar el desarrollo económico y social del Peñón y del Campo de Gibraltar, y que nos recuerdan a las famosas 6 recetas para mejorar la convivencia entre ambos lados de la *verja*, señaladas por el que fuera presidente de la Cámara de Comercio de Gibraltar, así como su Ministro de Economía y Turismo, Salomón A. SERUYA²⁵⁵. Estos acuerdos serían anunciados en la primera reunión ministerial del Foro, el 18 de septiembre de 2006 en Córdoba, y tratarán concretamente sobre el aeropuerto, la *verja*, las pensiones y las telecomunicaciones, estando presente en todo momento el principio de trabajo, no escrito, de hallar soluciones prácticas que no supusieran una merma de las posiciones de las partes entorno a la cuestión de fondo de la soberanía²⁵⁶.

Y es que, no obstante todo lo dicho en relación al carácter tabú del tema de la soberanía dentro del Foro, se puede afirmar que ambas partes, en un sentido y en otro, han tenido presente sus intenciones al respecto. Por un lado, España decidió tomar otro camino diferente al ya utilizado, esto es, un nuevo cauce fluido de diálogo y cooperación, pero que al fin y al cabo permitiera preparar el terreno para una recuperación futura de la soberanía sobre Gibraltar. Por su parte, el Gobierno de la Roca verá en el Foro el lugar adecuado para dejar caer su cuña publicitaria de la autodeterminación, mientras Reino Unido parece mantener su postura de respetar

²⁵⁴ Málaga, Faro, Mallorca, Kent y Londres.

²⁵⁵ Diario *Europa Sur*, de 1 de agosto de 2004: “...el uso conjunto del aeropuerto; el establecimiento de una línea regular marítima entre Gibraltar, Algeciras y Marbella; la actualización de las pensiones de los antiguos trabajadores – “retirados por Franco en 1969”- mediante una contribución conjunta hispano-británica; el establecimiento de tres carriles para la entrada y salida por la aduana, lo que conllevaría una mayor fluidez en el tránsito por la Verja; promover la colaboración cultural, deportiva y social; y por último, la creación de una Comisión Conjunta que debata problemas comunes y domésticos, como la inseguridad o la contaminación de la Bahía.”

²⁵⁶ DEL VALLE GALVEZ, A.; “Los acuerdos....., *op. cit.*, pág. 2.

escrupulosamente los deseos del pueblo gibraltareño, ante el posible alcance de cualquier acuerdo al respecto²⁵⁷, lo que, por otro lado, puede hacernos pensar que es la excusa perfecta para nunca llegar a un acuerdo sobre el tema en cuestión.

Esto que comentamos se ha puesto de manifiesto en las distintas opiniones, algunas más críticas que otras, generadas en torno a los acuerdos contraídos en el Foro, y en tal sentido es interesante resaltar la opinión de José María DE AREILZA, que en concreto, sobre el tema del aeropuerto pone de relieve la ausencia real de un uso conjunto sobre el mismo, basándose en el hecho de que la única autoridad que se reconoce y que puede ejercer su potestad en el aeropuerto, esto es, en el Istmo es la gibraltareña y la británica, puesto que la policía española sólo va a poder actuar del lado español de la *verja*. Según esta autor “...se trata de un reconocimiento en toda regla de la jurisdicción y el control de Gibraltar sobre el istmo sin ninguna contrapartida ni gesto recíproco por su parte que pueda interpretarse como un reconocimiento implícito del carácter cuando menos discutido de la titularidad del territorio”²⁵⁸.

De todo esto la única lectura que podemos extraer es que nos queda contencioso para rato, lo cual, por otra parte, podría incluso llegar a ser un mal menor si por lo menos las cuestiones básicas de cooperación se hacen efectivas y eficaces, encontrando soluciones a los problemas reales que sufren los habitantes de la zona, entre los que se encuentran, los medioambientales y de salud, con independencia de quien sea dueño del territorio. Bastante acertadas eran las palabras del Secretario de Estado británico para Europa, Geof HOON, cuando al dirigirse por escrito a la Cámara de los Comunes en

²⁵⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “Gibraltar: Cooperación....”, *op. cit.*, pág. 23.

²⁵⁸ DE AREILZA CARVAJAL, J. M.; “Los acuerdos....”, *op. cit.*, pág. 27.

octubre de 2006, en relación a los acuerdos del Foro afirmaba que “... *The full and timely implementation of the agreement is vital as people will not judge the forum by its statements, but by what happens on the ground...*”²⁵⁹

En tal sentido parecía esperanzador el hecho de que en la reunión celebrada por el Foro en Gibraltar el 26 de marzo de 2007 se empezará a reconocer el carácter relevante de la problemática medioambiental, al señalarse esta en un primer lugar, dentro de la lista de temas a tratar en adelante por los grupos de trabajo. Junto a ello también se le quiso dar protagonismo al tema de la salud, que ocupaba un primer lugar, dentro del conjunto de asuntos a analizar desde la óptica de la cooperación por parte de la Comisión Mixta²⁶⁰.

Pero será, de una manera clara y expresa, en la reunión ministerial del Foro celebrada el 2 de julio del año siguiente, donde se haga un auténtico reconocimiento del problema medioambiental y de la necesidad de una cooperación efectiva en dicho ámbito. El comunicado correspondiente decía en su punto 5 que:

“El medio ambiente lo compartimos todos, en Gibraltar y en la región en su conjunto, en particular en el Campo de Gibraltar, y, por su propia naturaleza, no entiende de fronteras. Estamos decididos a que debe haber, en consecuencia, cooperación para alcanzar un nivel de protección elevado y mejora de calidad del medio ambiente. Estamos de acuerdo en que habrá cooperación con el

²⁵⁹ Declaración por escrito del Secretario de Estado para Europa, Geof HOON, a la Cámara de los Comunes del 17 de octubre de 2006.

²⁶⁰ Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (17-2007. Foro de Diálogo sobre Gibraltar, Gibraltar, 26 de marzo de 2007).

propósito de acordar medidas, entendimientos, protocolos específicos que aborden los problemas y amenazas contra el medio ambiente compartido”²⁶¹.

Visto lo anterior, es prudente afirmar, con independencia de la efectividad práctica que fuera deseable y sobre todo necesaria, que el tema medioambiental en el conjunto formado por Gibraltar y la comarca que lleva su nombre, ha dejado de estar desplazado para posicionarse en un lugar de preferencia dentro del contexto de la problemática creada en torno a la Roca²⁶². Lamentablemente dicho posicionamiento ha obedecido, no a una concienciación preventiva del tema, sino más bien a una tardía reacción frente a las desafortunadas catástrofes medioambientales vividas en los últimos años en las aguas de nuestra Bahía.

La Reunión Ministerial del Foro celebrada en la ciudad colonial el 21 de julio de 2009, con la presencia del titular de Exteriores español, además de suponer, como ya señalábamos, la primera visita oficial de un representante español a Gibraltar, y de no estar falta de polémica, ha significado un paso hacia delante en cuanto a esa preferencia de la que hablamos en torno al tema medioambiental, puesto que a diferencia de lo ocurrido en ocasiones anteriores, en este caso no se hablará de una manera genérica de la protección medioambiental, sino que se mencionará con nombres y apellidos las actividades que dañan la salud del entorno natural campogibraltareño y especialmente de las aguas de la Bahía. En este sentido es claro el punto 6 del Comunicado relativo a dicha reunión cuando dice, en su segundo párrafo, que:

²⁶¹ Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (44-2008. Foro de Diálogo sobre Gibraltar, Londres, 2 de julio de 2008).

²⁶² VERDÚ BAEZA, J.; “Gibraltar, El Foro Tripartito y las problemáticas ambientales en la Bahía de Algeciras” en GONZÁLEZ GARCÍA, I. Y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.); *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, págs. 273 y 274.

“Hemos buscado asegurar un elevado nivel de protección medioambiental en Gibraltar y en toda la región, especialmente en el Campo de Gibraltar, proponiendo la cooperación en ámbitos como la contaminación derivada de la actividad y el tráfico marítimo, las operaciones de bunkering, las emisiones y vertidos industriales, la descarga de lastre, la gestión de residuos y rellenos, entre otros”.

No obstante, aunque, como decimos, suponga un avance en la cuestión medioambiental, es muy triste haber tenido que esperar tanto para reconocer el problema y habilitar los instrumentos oportunos para su solución, más si cabe, cuando muchas de las consecuencias derivadas del abandono medioambiental son irreversibles, como denuncian los grupos ecologistas²⁶³.

Verdaderamente, siempre es grato escuchar noticias como la que a principios de 2010 hablaban de la vertebración de un sistema de actuación conjunto para los casos, como veíamos, no poco frecuentes, de accidentes marítimos o desastres medioambientales²⁶⁴, pero, de otro lado, no lo son tanto aquellas que hablan del abandono del mencionado Foro, que supone también el de la búsqueda de los cauces necesarios para solventar los problemas derivados de esas prácticas y hechos que, como en el caso del tan mencionado *bunkering*, son totalmente perjudiciales para un enclave natural agonizante.

²⁶³ <<http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/dossier-de-prensa-2.pdf>>.

²⁶⁴ <<http://www.rtva.es/informativos/noticia?id=99641&idCanal=713>>.

B) El aeropuerto.

Una vez que conocemos la controversia sobre el tema del Istmo, lo que pretendemos analizar en este punto es la incidencia medioambiental del mismo sobre las aguas de la Bahía, desde el momento en el que empieza a funcionar el aeropuerto construido sobre su espacio, que ya en enero de 1943 contaba con una pista de 1.620 m, y que han llegado a convertirse en 1.800²⁶⁵. Las dimensiones del aeropuerto crearon la necesidad de ir más allá del espacio físico que presentaba el Istmo, realizándose una evidente ocupación de las aguas de la Bahía, que se vieron asaltadas por obras de relleno, las cuales no sólo alterarían la estética física de Gibraltar sino también, aún más, las ya perturbadas relaciones entre las partes enfrentadas, al existir además una afectación de las aguas jurisdiccionales, objeto, como sabemos, también de controversia.

Estas obras de relleno han tenido una evidente incidencia ambiental negativa, traducida en una alteración, que podemos calificar de importante, sobre la dinámica litoral y los fondos marinos de la Bahía de Algeciras. En este sentido el profesor Jesús VERDÚ explica que “...los impactos ambientales de las obras de relleno tienen incidencia no sólo sobre Gibraltar, sino sobre el conjunto de la Bahía, alterando la dinámica litoral, favoreciendo la desaparición de playas (como Guadarranque y Puente-Mayorga-Campamento), incrementando fenómenos de erosión sobre toda la línea de costa e incidiendo sobre un número importante de especies, muchas de ellas de interés pesquero para las pequeñas comunidades de pescadores de la Bahía...”²⁶⁶.

²⁶⁵ BENADY, T.; “El aeródromo....”, *op. cit.*, pág. 527.

²⁶⁶ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia....*, *op. cit.*, pág. 239.

Ciertamente se puede afirmar la contribución de estas obras de ampliación de la pista de aterrizaje en el desafortunado procedimiento de deterioro de la flora y fauna de las aguas de nuestra bahía. Este tipo de actuación lleva consigo la eliminación de comunidades vegetales que aportan un gran valor ambiental a los fondos marinos, por diversas razones, primero, porque suponen verdaderas fuentes de recursos alimenticios para el sistema al que pertenecen; segundo, porque su configuración espacial genera un mayor número de microhábitats en los que puedan desarrollar su forma de vida los distintos organismos existentes; tercero, porque funcionan como un eficaz refugio de cara a los depredadores; cuarto, porque cumplen una importantísima labor de freno frente a las fuerzas hidrodinámicas contribuyendo a evitar una erosión de la costa y la consecuente pérdida de playas; y, finalmente, porque sirven como lugar de depósito y estabilización del sedimento, reduciendo la turbidez de las aguas, algo completamente necesario para que exista una adecuada penetración de la luz, componente vital en el proceso de fotosíntesis²⁶⁷.

Es alarmante descubrir cómo especies protegidas por la Directiva *Hábitat*, incluidas en su Anexo IV relativo a aquellas especies de interés comunitario que requieren protección estricta, han sido posibles víctimas de las obras de relleno practicadas en la Bahía, sin que por parte de las Administraciones implicadas y, sobre todo, responsables, se haya movido un sólo dedo. VERDÚ menciona la *Charonia lampas*, la *Patella ferruginea*, en peligro de extinción, el *Centrosyllium longispinus* y el *Astroidea calycularis*²⁶⁸.

²⁶⁷ SÁNCHEZ MOYANO, J. E. Y OTROS; “Las praderas submarinas de la Bahía de Algeciras. Evolución histórica y planes para su restauración y conservación”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 19, 1998, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, pág. 173.

²⁶⁸ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia....*, op. cit., pág. 239.

Pero, si como decimos, es preocupante el hecho de que se haya llevado a cabo la utilización de la técnica de relleno por los efectos medioambientales derivados de la misma, más desalentador es que la experiencia no haya servido para descartar en el futuro dicha práctica en el entorno de Gibraltar. Si ya el tema de la pista del aeropuerto de Gibraltar produjo su impacto medioambiental, dejando su huella en la maltrecha Bahía de Algeciras, asistimos atónitos al anuncio, por parte de la Roca, de emprender el megaproyecto bautizado con el nombre “*Eastside*”, consistente, ni más ni menos, en ganarle al mar 380.000 m cuadrados para la construcción de hoteles y viviendas de lujo, un nuevo puerto deportivo, comercios aparcamientos, con una inversión de 1.500 millones de euros. Con esta simple descripción podemos ver como el caso de la pista de aterrizaje se queda en una insignificante anécdota; parece como si los vecinos del otro lado de la *verja*, a base de ir contra *natura*, quisieran seguir con su tradición de ir siempre un poco más allá.

Este tema va a suscitar el planteamiento en mayo 2008 de la pregunta²⁶⁹ dirigida al Ejecutivo español, sobre el conocimiento del mencionado proyecto, con mención expresa y casi exclusiva de las obras de relleno. La respuesta²⁷⁰ a tal pregunta, que vendrá dada en septiembre del mismo año, tendrá una doble intención, por un lado recordar a los que plantean la pregunta que dicho proyecto ya era conocido en 1997,

²⁶⁹ Pregunta para respuesta escrita, planteada por el Diputado don José Ignacio Landaluce Calleja 184/005024. Texto: ¿Tiene conocimiento el Gobierno de la construcción de un nuevo puerto y del gran relleno que se está realizando en Gibraltar en la zona de Catalan’s Bay? (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-32 de 12/06/2008 pág. 413).

²⁷⁰ Respuesta a pregunta 184/005024 planteada por el Diputado don José Ignacio Landaluce Calleja. Texto: Se entiende que las obras referidas son las que conforman el llamado proyecto «Eastside». A este respecto se señala que el Gobierno español tiene conocimiento de estas obras desde 1997. Estas obras ya fueron objeto de una investigación de la Comisión Europea en 1998, por posible incumplimiento de la Directiva 85/337/CEE. No obstante, repetidas veces entre 2005 y 2008, el Gobierno español ha transmitido al Reino Unido su rechazo a las labores de relleno, manifestando la preocupación por las eventuales consecuencias medioambientales de este proyecto para toda la región. Este proyecto ha sido suscitado también en diversas ocasiones en las reuniones del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-133 de 7/01/2009 pág. 105).

cuando el Gobierno de la nación estaba en manos del partido político que ahora formula la pregunta, haciéndose, además, paralela mención de la investigación llevada a cabo por la Comisión Europea en 1998 por la posible vulneración de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la *evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*²⁷¹; y por otro lado, manifestar la preocupación del Ejecutivo español, que en el período de 2005 a 2008 había planteado en diversas ocasiones su rechazo a los obras de relleno por los consiguientes efectos medioambientales.

Efectivamente, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Sr. MORATINOS, en carta dirigida al grupo ecologista Verdemar-Ecologistas en Acción en julio de 2005, transmitía la preocupación del Ejecutivo, en sintonía con dicha asociación, con respecto al impacto medioambiental de lo proyectado en la cara este de Gibraltar, poniendo de manifiesto la adaptación de las medidas oportunas ante la Administración británica. Dicha carta, que suponía la contestación a las previas denuncias planteadas por el grupo ecologista al Gobierno español, en referencia a las repercusiones ambientales de los trabajos que se estaban llevando a cabo en dicha zona de Gibraltar, consistentes en acumular grandes cantidades de escombros, como preámbulo a una posterior construcción²⁷², aclaraba, además, que el tema había sido llevado a la segunda reunión del Foro Tripartito celebrado en la ciudad portuguesa de Faro, los días 8 y 9 de julio del mismo año, haciéndose hincapié en los posibles impactos medioambientales negativos para nuestro país.

²⁷¹ DO núm. L 175, de 5 de julio de 1985.

²⁷² <http://www.nodo50.org/ecologistas.cadiz/spip/article.php3?id_article=512>

Esto que comentamos hace necesario traer a colación e interconectar lo que ya señalábamos sobre la maniobra orquestada por la Administración española entorno al señalado LIC “*Estrecho Oriental*” y la opinión tan acertada del profesor VERDÚ en relación al hecho de no haberse realizado un estudio adecuado y sopesado de los efectos secundarios de la creación del mismo, con respecto a las posibles responsabilidades medioambientales futuras de lo acaecido dentro de la delimitación del espacio protegido²⁷³. Indudablemente, parece adecuado indicar que con la aprobación en 2008 de este LIC resultaría ilógico el requerimiento por parte de España, mencionado en la misiva del jefe de la diplomacia española, de “...*un plazo razonable para que indique si desea participar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental...*”, ya que realmente, en cumplimiento de la Directiva *Hábitat*, correspondería exclusivamente a España realizar las acciones tuitivas necesarias para proteger las especies localizadas en el LIC, esto es, por obligación y por titularidad del LIC, dentro del cual se están llevando a cabo las obras de relleno, es el Estado español el que tiene que garantizar la realización de un Estudio de Impacto Ambiental, cosa que no ha hecho en ningún momento hasta la actualidad, sin tener que pedir a nadie su participación, ya que, por otro lado, en el caso de una posible fiscalización por parte de la Comisión europea sería la Administración española la única responsable.

Lamentablemente en enero de 2009 el mismo grupo ecologista volvía a reclamar la intervención del Gobierno ante la situación ecológicamente insostenible, provocada por la expansión territorial de Gibraltar, a través del aludido megaproyecto, que lejos de encontrar cortapisas, seguía el camino programado²⁷⁴. El efecto sobre la dinámica litoral era palpable, con una afectación clara tanto sobre las playas de la Bahía de Algeciras

²⁷³ Véanse págs. 62 a 64 de este trabajo.

²⁷⁴ Diario *ABC de Sevilla*, de 20 de enero de 2009.

como sobre la parte este, más cercana al mar de Alborán. Tal situación convertía en ineficaces los planes de regeneración impulsados por el Ministerio de Medio Ambiente, para salvar la constante pérdida de arena, provocada por la barrera que suponían y suponen los rellenos.

Como anécdota, señalar, que la petición que enviaba la asociación ecologista al Ejecutivo español consistía en el hecho de que se impidiera el paso de los camiones cargados con áridos, utilizados para los rellenos, cuya procedencia era, chocantemente, canteras andaluzas, con lo que, con independencia del tema medioambiental, la expansión de Gibraltar, sobre las aguas en controversia territorial, se estaba llevando a cabo, no sólo con beneplácito español, sino también, físicamente, con tierras españolas²⁷⁵.

En la actualidad las obras de este proyecto están paradas, aunque no por motivos medioambientales sino de otro orden, como el financiero, pero lo ya realizado ha dejado, sin lugar a dudas, su desafortunada huella.

Dentro del ámbito normativo comunitario, es necesario señalar, como puntualización para su posterior estudio en el epígrafe correspondiente, la Directiva 97/11/CE, del Consejo de 3 de marzo de 1997²⁷⁶, a la que hacía, incluso, alusión expresamente el Sr. MORATINOS en esa carta²⁷⁷ que dirigía al grupo ecologista, en la

²⁷⁵ <<http://hemeroteca.abcdesevilla.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/2009/01/20/033.html>>

²⁷⁶ DO núm. L 73, de 14 de marzo de 1997.

²⁷⁷ “...al amparo del artículo 7.1 de la Directiva 97/11/CE, España solicitó que, como Estado miembro que puede verse significativamente afectado por el proyecto, recibiese toda la información a que se refieren los apartados a) y b) del mismo artículo, esto es, sobre descripción del proyecto, sobre posibles impactos transfronterizos y sobre la índole de decisión que pueda tomarse.”

que, además, indicaba claramente la exigencia de un adecuado Estudio de Impacto Ambiental, aplicable al supuesto de las obras de relleno que analizamos. Esta Directiva ha venido a modificar la Directiva 85/337/CEE y ha sido posteriormente modificada por la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, *por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo*²⁷⁸, para su adecuación a lo establecido en la *Convención de Aarhus*²⁷⁹, de 25 de junio de 1995, caracterizada por poner el acento en la necesidad de transparencia en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos, con mejor acceso a la información y mayor participación de los ciudadanos en relación a los problemas medioambientales, y que fue ratificado, tanto por España como por Reino Unido, el 29 de diciembre de 2004. En el caso concreto de Gibraltar se desarrollará la citada Directiva a través de *Town Planning (Environmental Impact Assessment), regulations, 2000 (Legal Notice 2000/013)*.

Como apunte será necesario señalar, también, que esta Directiva convergerá con el *Convenio sobre la evolución del impacto ambiental en un contexto transfronterizo*, también conocido como *Convenio de Espoo* por haber sido firmado en dicha ciudad finlandesa el 25 de febrero de 1991²⁸⁰, y que parte de la interesante premisa esencial de que las amenazas medioambientales no respetan las fronteras entre los países.

²⁷⁸ DO núm. L 56, de 25 de junio de 2003.

²⁷⁹ BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

²⁸⁰ No entró en vigor hasta el 10 de septiembre de 1997.

C) La práctica del *bunkering* y los vertidos.

Un informe elaborado por la Junta del Puerto Algeciras-La Línea en 1979 describía ya la cruda realidad de lo que venía sucediendo, en relación al tráfico marítimo y al riesgo existente en las aguas de la Bahía y del Estrecho, siendo por ello totalmente pertinente la reproducción de algunos de sus párrafos, cuyo valor informativo es manifiesto, sirviéndonos para comprender no sólo la magnitud sino también la antigüedad del problema que planteamos:

“...señalar el gravísimo peligro existente tanto en las costas de la Bahía de Algeciras como en el resto de las costas del Campo de Gibraltar y de las provincias de Cádiz y Málaga, como consecuencia del tráfico de buques tanques por el Estrecho de Gibraltar. Durante el año 1977 navegaron por el mismo un total de 7.825 tanques, con 263 millones de toneladas de arqueo bruto, que transportaron 286,9 millones de toneladas de crudos. Es decir, una media de más de 21 tanques al día, de los cuales la mitad navegó con carga media superior a las 75.000 toneladas y el resto en lastre.

El total de buques que pasó el Estrecho en dicho año fue de 49.020, sin contabilizar en esta cifra transbordadores, pesqueros ni yates, los cuales precisamente en su mayor parte constituyen los mayores peligros, ya que sus derrotas cruzan las del tráfico general. Los transbordadores e hidroalas con base en Algeciras cruzaron el Estrecho 12.798 veces durante el año 1978, lo que supone 35 navegaciones de media al día en sentido transversal.

En los nueve primeros meses de dicho año 1978 ocurrieron 13 accidentes de navegación entre los meridianos de Cabo Espartel y Punta Europa, que corresponden a 8 colisiones, 3 varadas, 1 incendio y 1 naufragio, dando lugar a 2 pérdidas de buques y 11 humanas. Aparte de ello en ambas embocaduras del Estrecho pueden contabilizarse más accidentes.

En los últimos días la varada del petrolero británico “Grey Hunter” en las inmediaciones de Punta Europa, ocurrida el día 4-3-79, ha puesto de manifiesto una vez más las consecuencias catastróficas que un accidente marítimo de tal tipo de buque puede ocasionar en las costas españolas. Dicho buque transportaba 67.200 toneladas de crudo ligero procedente de Libia y se registraron derrames procedentes del tanque de proa, hasta que se procedió al trasbordo del crudo que el mismo contenía y la posterior retirada del buque.

Resulta por tanto imprescindible llevar a cabo con carácter urgente la prevista ordenación del tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar, estableciendo las instalaciones adecuadas para el control del mismo”.

Decir que el Estrecho de Gibraltar supone el paso de miles de buques al año²⁸¹ es tan cierto como indicar que el tráfico que genera el puerto de Algeciras es desorbitado²⁸²; pues bien, si a estas dos afirmaciones añadimos, primero, el hecho de que el puerto de Gibraltar es uno de los principales, en todo el Mar Mediterráneo, en

²⁸¹ Supone el paso obligado en las rutas marítimas interoceánicas de primer orden.

²⁸² Véase págs. 20 y 21 de este trabajo.

cuanto al suministro de combustible de autopropulsión²⁸³, sobre todo, como consecuencia de ofrecer unos precios menores, derivado ello de su situación especial en cuanto al tema impositivo, y segundo, la ausencia de espacio físico necesario para dicha práctica, tendremos como resultado el espectáculo representado a diario por decenas de gasolineras flotantes, ubicadas al este y entre “*Nort Mole*” y la bocana de Gibraltar, que llegan a almacenar hasta 300.000 t de combustible, y por un importante número de superpetroleros que fondean en la zona, protagonistas todos del denominado *bunkering*.

Esta situación descrita hace que el impacto negativo sobre las aguas y los fondos marinos de la Bahía algecireña provengan tanto del ritual de abastecimiento de hidrocarburos, en el que es habitual la realización de pequeños vertidos, como de las consecuencias del elevado tránsito de buques que, imantados por el efecto llamada, acuden a la colonia para dicho suministro, llegando a ser responsables de accidentes marinos lamentables. Estos incidentes van a ser provocados por un cúmulo de circunstancias, entre las que destacan la falta de una adecuada coordinación entre las autoridades competentes en relación al tráfico marítimo, consecuencia evidentemente derivada del agrio contencioso sobre las aguas que rodean Gibraltar, y las características meteorológicas de la zona. Todo ello sin olvidar otras operaciones llevadas a cabo voluntariamente por los buques que fondean en la Bahía, sobre todo de limpieza y mantenimiento de los mismos, que contribuyen en el proceso degenerativo del entorno marino de la zona.

Pero, no nos engañemos, aunque analicemos el *bunkering* cuando hablamos de la colonia británica, en esta práctica tan perjudicial para la salud de las aguas que bañan

²⁸³ <<http://www.gibraltarport.com/bunkering.cfm>>

la costa campogibraltareña, existe una complicidad entre ambos lados de la *verja*, por dos razones, primero, la implicación de empresas españolas en el tema es algo más que conocido, y segundo, el *bunkering* no es algo exclusivo de Gibraltar, sino que también ha entrado en el juego el puerto de Algeciras, siendo interesante el dato de que en el 2008 esta práctica sufrió en Gibraltar un descenso del 6%, existiendo un desplazamiento hacia el puerto andaluz²⁸⁴.

En relación a la participación de empresas españolas en esta forma de suministro de combustible, hemos de señalar que si en Gibraltar son cuatro las compañías las que lo llevan a cabo, a saber, “*Aegean Bunkering Gibraltar Ltd*”²⁸⁵, “*Bunkers (Gibraltar) Ltd*”²⁸⁶, “*Vemaoil Company Ltd*”²⁸⁷ y “*CEPSA (Gibraltar) Ltd*”²⁸⁸, es esta última, española, junto con su colaboradora “*Gibunko Ltd*”, gibraltareña, la responsable de más del 30% de dicho suministro.

Por su parte, en el caso de Algeciras advertimos como el 60% del suministro se realiza por la filial de CEPSA, “*CEPSA Marine fuel, S.A.*” y “*Repsol YPF*”. Ambas compañías utilizan gabarras, las de CEPSA son del “*Grupo Boluda Corporación Marítima, S.L.*”, de la serie “*Spabunquer*”, y Repsol, por su parte, utiliza la “*Bahía Uno*” y la “*Bahía Tres*”, pertenecientes a la naviera “*Mulenoil*” (Empresa naviera Elcano).

²⁸⁴ Documento elaborado por “*Greenpeace*” titulado: *El negocio del bunkering en la Bahía (julio 2009)* en <<http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/090710.pdf>>

²⁸⁵ Gasolinera flotante “*Leader*” que llega a Gibraltar el 11 de diciembre de 2008.

²⁸⁶ Gasolinera flotante “*Europa Venture*”.

²⁸⁷ Gasolinera flotante “*Vemabaltic*”.

²⁸⁸ Gabarras “*Eielen*” y “*Gibunker 100*”.

Además de todo lo anterior es también un dato llamativo el hecho de que en ocasiones el combustible, objeto de esta práctica, tiene su origen en refinerías españolas, siendo barcos de propiedad y bandera española los que traen a la zona el fuel. En este sentido podemos mencionar a la “*Petrolífera Ducar*”, perteneciente al “*Grupo Boluda*”, que desde Ceuta suministra a las ya mencionadas compañías gibraltareñas “*Aegean Bunkering Gibraltar Ltd*” y “*Vemaoil Company Ltd*”.

En este orden de ideas se antoja necesario, como siguiente paso, la mención expresa y sucinta de lo ocurrido en el gran escenario que supone la citada Bahía, así como de sus efectos perniciosos, que en el caso concreto de los trasvases de combustible y sus pequeños vertidos, por su característica de ser constantes, pueden llegar a provocar un mayor impacto medioambiental en comparación con los derivados de un gran vertido accidental²⁸⁹. La prensa y las manifestaciones de los distintos grupos ecologistas que actúan en la zona suponen una fuente adecuada para la labor de búsqueda que vemos a emprender²⁹⁰.

Dicho lo anterior a continuación haremos mención de una relación de sucesos, conocidos y denunciados, acaecidos en el lustro que abarca los años 2005 a 2010, período de tiempo que no ha sido elegido al azar, sino todo lo contrario, ya que hemos querido que coincida con los años de desarrollo del instrumento articulado como alternativa política a todos los intentos fallidos de tiempos pretéritos, esto es, el famoso

²⁸⁹ VERDÚ BAEZA, J.; “Gibraltar, El Foro....”, *op. cit.*, pág. 281.

²⁹⁰ La Asociación Gaditana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (AGADEN), el Environmental Safety Group de Gibraltar, Greenpeace y Verdemar-Ecologistas en Acción Campo de Gibraltar han presentado el documento *Crisis ambiental y de salud en la bahía de Algeciras/bahía de Gibraltar*.

Foro abierto de Diálogo Tripartito, que como indicábamos anteriormente parecía despertar las inquietudes entorno a la problemática medioambiental.

El 29 de septiembre de 2005 la gabarra gibraltareña “*Eileen*”²⁹¹, cargando en el pantalán de la refinería de CEPSA, provocó un vertido de unos 7.000 l, que tuvo una afectación directa en las playas algecireñas del Rinconcillo y de la Concha. Un volumen aproximado de 120 m cúbicos de arena manchada por el hidrocarburo fue trasladado a un vertedero autorizado.

En diciembre del mismo año el buque gasero de bandera noruega “*Berge Frost*”²⁹² protagonizaba un vertido de fuel, de unos 3.000 l, mientras realizaba una operación de carga de combustible. La playa de “*Getares*”, en Algeciras, parte integrante del Parque Natural del Estrecho, sufría el desastre en forma de mancha de crudo con una franja de 25x50 m y un grosor de unos 7 cm. La situación llegó a complicarse por las inclemencias climatológicas que hicieron que el hidrocarburo llegará a zona de piedras, que requería una limpieza más especializada.

El 28 de enero de 2007 nuevamente el Parque Natural del Estrecho vuelve a ser, lamentablemente, escenario de un vertido de fuel, llevado a cabo esta vez por el buque frigorífico de bandera panameña “*Sierra Nava*”²⁹³. El fuerte temporal hizo que se soltara el ancla del barco, llevándolo durante un tiempo a la deriva para posteriormente embarrancar en una playa algecireña, ubicada dentro de la zona portuaria conocida

²⁹¹<http://www.diariodecadiz.es/article/andalucia/252011/las/aguas/estrecho/se/convierten/escenario/habitual/episodios/contaminantes.html>.

²⁹²<http://www.diariosur.es/20080410/gibraltar/ayuntamiento-recibe-euros-vertido-20080410.html>.

²⁹³<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/01/28/ciencia/1169990925.html>.

como “*El Chinarral*”. El choque con alguna roca provocó una importante fisura en el tanque de combustible utilizado para la propulsión del propio buque, dando lugar al vertido de IFO 380 (Intermediate Fuel Oil), normalmente utilizado con dicha finalidad por los buquetanques. El trabajo desempeñado para la limpieza del desastre ecológico tuvo como balance la retirada total, dentro de la zona afectada, de la playa de “*El Chinarral*” y de la zona costera, de 3.280 t de material granular, unas 208 t de lodos y más 10 t de material contaminados.

Poco meses después, el 17 de marzo de 2007, el buque cisterna griego “*Samothraki*”²⁹⁴ daba un buen susto a los habitantes de la comarca campogibaltareña, al encallar en una zona de arrecife cercana a “*Europa Point*”, punto más meridional de Gibraltar. En este caso las 44.000 t de crudo que portaba el buque no acabarán cubriendo las aguas de la Bahía, sino que fueron trasladadas 12 días después al buque, también de bandera griega, “*Serifopoulo*”. Aunque por suerte no se produjo una nueva desgracia medioambiental, el riesgo siempre fue palpable.

No acabaría el 2007 sin que se produjera otro nefasto episodio de vertidos en la zona, nos estamos refiriendo, claro está, al protagonizado por chatarrero “*New Flame*”²⁹⁵, de bandera panameña, y el petrolero de doble casco “*Torm Gertrud*”, de pabellón danés, cargado con gasolina sin plomo, y perteneciente a la naviera danesa “*Torm*”. En la madrugada del domingo 12 de agosto de 2007 se producía el choque entre ambos barcos a 0,5 Nm de “*Europa Point*”. Como resultado el “*New Flame*” quedará semihundido, con la proa a 23 metros de profundidad y con la popa fuera, hasta

²⁹⁴ <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-03-2007/abc/Sociedad/alerta-por-el-riesgo-de-vertido-del-petrolero-varado-frente-a-gibraltar_1632059164000.html>.

²⁹⁵ <<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/10/ciencia/1202646366.html>>.

su total hundimiento, el 9 de febrero de 2008. Las 42.000 t de chatarras transportadas por el “*New Flame*”, procedentes de EEUU, no llegaron a su destino, el puerto de Isdemir (Turquia), sino que fueron vertidas en el fondo marino del Estrecho de Gibraltar. Por su parte las 700 t de fuel ligero y las 50 de diesel para consumo propio llegaron a las playas algecireñas de “*La Concha*”, “*Getares*” y “*El Rinconcillo*”. En las primeras labores de limpieza se retiraran más de 245 t de materiales contaminantes, mientras que posteriormente, en el momento de su total hundimiento, que provocará nuevos vertidos, serán retiradas 100,4 t. A todo ello se unirá posteriormente la especulación de que tales chatarras pudieran ser radiactivas.

El mes octubre de 2008 será un mes trágico para la Bahía, ya que tendrán lugar los incidentes relacionados con los buques “*Fedra*”, “*Tawe*” y “*Mar Victoria*”. El 10 de octubre se produce el encallamiento en “*Europa point*” del carguero liberiano, de 35.000 t y 200 m de eslora, “*Fedra*”²⁹⁶, cuya tripulación de 31 miembros fue felizmente rescata. La mala noticia sería que de las 300 t de fuel ligero, que llevaba el barco como combustible, 150 se escaparían en forma de vertido cuando el buque, el día 11 de octubre, se partía en dos. Será el 13 de octubre cuando se detectan manchas de fuel en Algeciras, en sus playas de “*Getares*”, “*Rinconcillo*” y el “*Chinarral*”, llegando a afectarse hasta 300 m de playa y retirándose un total de 14.400 kg de lodos de hidrocarburos y unos 1.480 kg de material contaminado. Por su parte el buque “*Tawe*”²⁹⁷, también de bandera liberiana, en lastre sin carga y con una tripulación de 22 personas, en la madrugada del 11 de octubre, era arrastrado por el temporal hasta quedar embarrancado en la costa algecireña, concretamente en la “*Punta de San García*”. En

²⁹⁶<http://www.elpais.com/articulo/espana/parte/buque/Fedra/encallado/Algeciras/mal/tiempo/elpepuesp/20081011elpepunac_2/Tes>.

²⁹⁷<<http://www.abc.es/20081011/nacional-nacional/buque-fedra-parte-provoca-200810111553.html>>.

este caso el peligro estaba en las 150 t de fuel ligero que como combustible portaba el barco, y que terminarán afectando, una vez más, al Parque Natural del Estrecho. También será el 10 de octubre de 2008 el día en el que el buque “*Mar Victoria*”²⁹⁸, durante la ejecución de operaciones de descarga llevadas a cabo en el pantalán de la refinería Gibraltar-San Roque, y debido al fuerte viento y al mal estado del mar, sufra la rotura de las amarras, que conllevará al desplazamiento del buque y a la consecuente rotura de la manguera, llegando a producirse el vertido de unos 200 l de fuel ligero.

Para terminar el 2008 El buque “*ro-ro Ropax 1*”²⁹⁹, de bandera británica, con una eslora de 192 m, dedicado al transporte de pasajeros y carga rodada, colisionará, en la noche del 14 de diciembre con la *monoboya* de CEPSA, provocándose una grieta en el doble casco, que tendrá como consecuencia el vertido de fuel, con un efecto contaminante sobre las playas de “*Poniente*”, en el término municipal de La Línea, de Campamento, pedanía de San Roque y en Gibraltar, con una afectación posterior, al producirse el cambio del viento, de las playas algecireñas. En el caso concreto del municipio linense, el Consistorio alertaba de los daños producidos en unos 250 y 300 m de playa.

El año 2009 tampoco estará exento de momentos trágicos, con impacto negativo en las aguas de la Bahía de Algeciras, así en la mañana del 28 de octubre, concretamente a las diez y media, el buque portacontenedores “*MSC Schenzhen*”³⁰⁰, en el desarrollo de la maniobra de entrada al dique seco del Astillero “*Carnaval*”, ubicado

²⁹⁸ <<http://gonhs.org/documents/informeBahiadefinitivo1.pdf>>.

²⁹⁹ <<http://www.andaluciainformacion.es/portada/?a=14520&i=1&f=0>>.

³⁰⁰ <<http://www.europasur.es/article/maritimas/550234/msc/shenzhen/roza/dique/carnaval/y/provoca/vertido/fuel.html>>.

en Campamento, tocará con su costado la entrada del dique, dando lugar a brecha de 30x2 cm que afectará a los depósitos de fuel, que el barco tiene para consumo propio. El vertido producido afectó, una vez más, a la playa algecireña del “*Rinconcillo*” y al Paraje Natural del Río Palmones.

El 22 de diciembre de 2009 los buques-tanques “*Vemaoil XXI*” y el “*Vemaoil IX*”³⁰¹, auténticos protagonistas de la práctica del *bunkering* en la zona, vararon en la costa oeste de La Línea, como consecuencia del temporal de poniente, por suerte, no hubo que lamentar ningún incidente natural, pero el riesgo sufrido fue evidente, así como la reacción de los grupos ecologistas³⁰².

Un mes después, en enero de 2010, el buque “*Rhea*”³⁰³, de bandera panameña, a consecuencia del temporal de levante, que llegó a registrar fuertes rachas de viento que superaron los 100 km por hora, varó en la costa algecireña, en la playa del “*Rinconcillo*”, tras garrear³⁰⁴ desde su posición en el puerto de Algeciras. El buque se encontraba sin carga, a excepción del combustible para autoconsumo. En este último caso no se llegó a provocar ningún vertido, pero no hubo tanta suerte en el caso del buque “*Teide Spirit*”, que siendo víctima también de las inclemencias del tiempo, provocó un derrame de hidrocarburo mientras descargaba en la *monoboya* de CEPSA, como consecuencia de la rotura de sus amarras.

³⁰¹ <<http://www.abc.es/20091222/nacional-sucesos/buque-tanque-encalla-frente-200912221050.html>>.

³⁰² Sara Del Río, responsable de la campaña de contaminación de *Greenpeace*, afirmaba el 22 el diciembre de 2009 que “*en la bahía se están vendiendo muchos décimos de incompetencia administrativa, de confrontaciones diplomáticas y de permisividad con las empresas, y cualquier día va a caer aquí el premio gordo*”, en <http://www.diariodelaline.com/imprimir_noticias.php?idn=7179>.

³⁰³ <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/buque/bandera/panamena/encalla/bahia/Algeciras/elpepusoc/20100128elpepusoc_7/Tes>.

³⁰⁴ Según el Diccionario Náutico: “*Se dice que un buque garrea, cuando su ancla resbala sobre el fondo, no quedando el buque fijo en estas circunstancias.*”

Ante esta relación de sucesos sólo podemos afirmar, irremediablemente, la existencia de un grave problema, que persiste en la actualidad, esto es, la contaminación por hidrocarburos. El impacto medioambiental que supone esta contaminación se traduce en una alteración física y química de los distintos hábitats naturales que conforman la zona afectada, en unos efectos asfixiantes e incluso letales que actúan impunemente sobre la flora y fauna existente, así como en una alteración de las comunidades biológicas, por el efecto del petróleo en organismos clave³⁰⁵.

Si hay algo que podemos sacar en claro de la relación de incidentes que se han mencionado, y en general del panorama descrito, es que en principio el Foro Tripartito, con independencia de las intenciones que pretenda transmitir y de las líneas de actuación que quiera emprender, en estos últimos años ha asistido, como un espectador más del lamentable *show* descrito, sin que haya servido, por ahora, para la adopción de medidas efectivas, que supongan al menos, un principio de solución real. Si bien es cierto, como resaltábamos *supra*, que es totalmente plausible lo acordado en la Reunión Ministerial del Foro celebrada en Gibraltar el 21 de julio de 2009, y recogido en ese segundo párrafo del punto 6 del Comunicado³⁰⁶ emitido por nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, que hablaba literalmente de niveles de protección medioambiental y de la fórmula de la cooperación frente a las distintas fuentes de contaminación que mermaban la zona, no menos cierto es advertir de la necesidad de una inminente actuación ante la problemática descrita, que vaya más allá de las intenciones y los comunicados.

³⁰⁵ Informe de ITOPI, *The Environmental Impact of Marine Oil Spills. Effects, Recovery and Compensation*, 1998.

³⁰⁶ Véanse págs. 174 y 175 de este trabajo.

No parece lógico, no es de recibo, que después de incidentes tan importantes y devastadores como el del “*Prestige*”, que en noviembre de 2002 produjo una de las catástrofes más importantes de la historia de la navegación, no exista una concienciación sobre el riesgo que supone el transporte marítimo de hidrocarburos y las consecuencias medioambientales de los vertidos, más si cabe, tratándose, en el caso concreto de la Bahía y del Estrecho, de uno de los puntos con más tráfico marítimo de todo el planeta. Este ejemplo que acabamos de poner, y que supuso un auténtico desastre medioambiental para las costas gallegas, pudo perfectamente ocurrir en las aguas de la comarca campogibraltareña, ya no sólo por el dato del elevado tráfico de petroleros, que desde hace años pasan por esta localización, sino porque en concreto, el propio buque “*Prestige*”, ya estuvo en Algeciras en 1998³⁰⁷, y porque incluso en la fecha del incidente, en base a su documentación, el destino del buque era Gibraltar³⁰⁸.

La desidia de los mandatarios ante este tipo de problemas es más que palpable³⁰⁹, y como expresan Alejandro DEL VALLE, Miguel Ángel ACOSTA y Jesús VERDÚ, “...*siendo los ecosistemas marinos esenciales para los equilibrios ecológicos terrestres y para la propia supervivencia del hombre en la Tierra, lo cierto es que su protección ha estado tradicionalmente relegada y subordinada a otros intereses, fundamentalmente económicos y políticos, de las grandes potencias marítimas*”

³⁰⁷ ÁLVAREZ RUBIO, J. J.; “El siniestro del buque *Prestige*: realidad jurídica en presencia y delimitación de responsabilidades” en *Análisis del Real Instituto el Cano*, núm. 107, noviembre 2002, publicada por Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pág. 2

³⁰⁸ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia...., op. cit., pág. 63.*

³⁰⁹ Antes del “*Prestige*”, aunque de menos embargadora podemos mencionar el incidente ocasionado, en las aguas del propio Estrecho de Gibraltar, por el choque entre los buques “*Sea Spirit*” y el “*Hesperus*”, en agosto de 1990, que provocó el derrame de 10.000 t de fuel, llegando a afectar hasta la costas marroquíes.

amparadas en el principio de libertad de navegación y de la impunidad de los Estados de abanderamiento...”³¹⁰.

La importancia de lo que hablamos no es apreciada hasta que ocurren desastres tan impactantes y relevantes como el acaecido en abril de 2010, mes negro, nunca mejor dicho, para las aguas del Golfo de Méjico, que serán víctimas de la explosión de la plataforma petrolífera “*Deepwater Horizon*”, que además de causar desgracias humanas dará lugar a la fuga del crudo, llegándose a alcanzar cantidades equivalentes a 1.000 barriles diarios³¹¹. Si ya de por sí la noticia hacia que todo el planeta se llevara las manos a la cabeza, aún más sorprendente serán las primeras actuaciones llevadas a cabo tanto por BP (British Petroleum), propietaria del pozo, como por la Administración americana, que lo que hará será utilizar dispersantes químicos, cuyo función no es otra que la de disgregar las manchas de crudo y hundirlas en las aguas, salvando así el impacto visual pero no el real sobre las aguas afectadas³¹².

Finalmente, sólo señalar, que junto al gravísimo problema del *bunkering* y de los vertidos, derivado, como veíamos, en parte del importante tráfico de buques, que caracteriza la zona, se debe indicar otro problema añadido, consecuencia de la globalización de los transportes, nos estamos refiriendo al protagonizado por las especies invasoras, que van a ser introducidas por las aguas de lastre. Si hay algo que caracteriza a los buques modernos es que están diseñados para el transporte de cargas

³¹⁰ DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y OTROS; “El derecho internacional y europeo ante el siniestro del Prestige”, en *Revista Ateneo: Revista Cultural del Ateneo de Cádiz*, núm. 3, 2003, publicada por la Diputación provincial de Cádiz, págs. 61 a 66.

³¹¹ <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/plataforma/exploto/vierte/Golfo/Mexico/1000/barriles/petroleo/20100425elpepusoc_3/Tes>.

³¹² <http://www.elpais.com/articulo/internacional/hunde/plataforma/petrolera/exploto/Golfo/Mexico/elpepuint/20100422elpepuint_18/Tes>.

pesadas, pero, evidentemente en el momento en el que la nave descarga su mercancía sufre la consecuencia de convertirse en inestable, con lo que necesita de una medida de compensación, y por ello el barco cuenta con un sistema que le permite coger o descargar, según el caso, grandes cantidades de agua, que por otro lado no sólo le va a servir a efectos de maniobrabilidad, asiento, estabilidad e integridad estructural, sino también para compensar el resultado del consumo del combustible durante la travesía. Esta agua, denominada de lastre, puede contener especies acuáticas exóticas, extranjeras o invasoras de invertebrados, algas, bacterias, virus, protozoarios, etc., que en definitiva son un pasajero más del buque, siendo transportadas de un punto a otro del planeta. La consecuencia más importante de esta invasión se puede resumir en un lamentable desequilibrio del ecosistema de la zona donde se produce, causando, según la Organización Marítima Internacional³¹³ (en adelante OMI), desde problemas de extinción de especies autóctonas hasta una posible afectación a la salud humana³¹⁴.

La no trivialidad de este último problema que planteamos lo demuestra la elaboración del *Convenio Internacional para el Control y la Gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques* de 13 de febrero de 2004, por parte de la OMI. Este problema se planteó por primera vez ante esta organización en 1988³¹⁵, siendo tema a tratar desde entonces por el Comité de Protección al Medio Ambiente (en adelante MEPC, que son sus siglas en inglés) y el de Seguridad Marítima, de la misma,

³¹³ La Organización Marítima Internacional es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de adoptar medidas para mejorar la seguridad del transporte marítimo internacional y prevenir la contaminación del mar por los buques.

³¹⁴ DOC. J/9536 OMI; *DÍA MARÍTIMO MUNDIAL 2007. La respuesta de la OMI a los retos ambientales actuales*, 2007, pág. 15.

³¹⁵ Australia y Canadá sufrieron importantes problemas como consecuencia de especies no deseadas.

centrándose en un principio en las normas³¹⁶ y posteriormente en la elaboración del Convenio. Este Convenio, que significaba el reconocimiento de que la introducción de especies marinas invasoras suponía una de las más grandes amenazas para los ecosistemas de los mares y océanos del mundo, busca, como objetivo principal, la prevención frente a los devastadores efectos medioambientales que puede ocasionar este problema. Pero el Convenio establece, como exigencia para la entrada en vigor del mismo, la ratificación por parte de 30 estados que representen al menos el 35% del tonelaje bruto de la flota mundial. En la actualidad aún no se ha cumplido dicha exigencia. España y Francia, dentro de la UE, son los únicos países que lo han ratificado. Esta circunstancia, junto al hecho de que ni a nivel europeo³¹⁷ ni español exista una normativa que regule la materia en cuestión, con independencia de los estudios y proyectos ya existentes³¹⁸, hace que debamos de preocuparnos en mayor medida por el futuro de determinadas especies y, una vez más, de la propia salud humana.

³¹⁶ RESOLUCIÓN MEPC 50(31) aprobada el 4 de julio de 1991 sobre “Normas para prevenir la introducción de organismos no deseados y patógenos por la descarga del agua de lastre y sedimentos de los buques”. En 1992 la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCED), celebrada del 3 al 14 de junio en la ciudad de Río de Janeiro, reconocía el problema como una preocupación internacional mayor.

RESOLUCIÓN de la Asamblea de la OMI A. 774(18) aprobada el 14 de noviembre de 1993 sobre “Directrices para impedir la introducción de organismos acuáticos y agentes patógenos indeseados que pueda haber en el agua de lastre y en los sedimentos descargados por los buques”. Con esta resolución la Asamblea solicitaba al MEPC y al Comité de Seguridad Marítima el mantenimiento de las normas bajo revisión con la finalidad de desarrollar la aplicación internacional de las disposiciones legales obligatorias.

RESOLUCIÓN de la Asamblea de la OMI A. 868(20) aprobada el 27 de noviembre de 1997 sobre “Directrices para el control y la gestión del agua de lastre de los buques a fin de reducir al mínimo la transferencia de organismos acuáticos perjudiciales y agentes patógenos”.

³¹⁷ DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo, de 11 de junio de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia una estrategia de la UE sobre especies invasoras COM(2008) 789 final.

³¹⁸ En 2005 se inició el proyecto DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe) para llevar a cabo un inventario de todas las especies exóticas introducidas en Europa desde 1942. En su lista nos encontramos 10.961 especies. España que es el país con más biodiversidad de Europa, es uno de los más afectados.

En el caso concreto de la Bahía de Algeciras el peligro descrito es una realidad, puesto que se dan todos los condicionantes necesarios para que se produzca la llegada de las denominadas especies invasoras, esto es, el más que relevante tráfico marítimo unido al hecho de tratarse de aguas templadas, característica propia de todo el Mediterráneo³¹⁹.

D) La base militar y los submarinos nucleares.

Cuando hablamos de Gibraltar no podemos obviar su condición de punto geoestratégico mundial, hacerlo sería como desconocer la esencia de su atractivo desde tiempos inmemorables. El establecimiento en el Peñón de la base militar ha sido un dato que ha caracterizado y determinado constantemente el desarrollo y evolución de la propia colonia, con la correspondiente influencia sobre la comarca circundante. Desde un punto de vista medioambiental la incidencia de la base militar de Gibraltar se traduce, fundamentalmente, en una situación de riesgo creada por la visita a la misma de buques y submarinos nucleares, tanto británicos como estadounidenses, que cuentan con propulsión nuclear o que son portadores de armamento nuclear. Esta circunstancia unida al eterno rumor, nunca confirmado, de que el interior hueco de la Roca da cobijo a todo tipo de armamento, incluido aquel³²⁰, hace que la situación se torne espinosa.

³¹⁹ El biólogo francés Charles Francois Boudouresque, director del Departamento de Diversidad, Evolución y Ecología Marina del Centro de Oceanografía de Marsella y uno de los mayores expertos en esta problemática, afirmaba, como recoge la versión digital de la Revista *Idea*, publicada por la Fundación Ciudad de las Artes y las Ciencias de la Generalitat Valenciana, que: “*Las aguas templadas del Mediterráneo no solo atraen cada año a millones de turistas. En los últimos años ha aumentado también el número de especies extrañas que llegan al Mediterráneo*”.

³²⁰ REMIRO BROTONS, A.; *La amenaza de guerra nuclear*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1985, pág. 87.

Pero incluso cabe la posibilidad de rizar aún más el rizo, ya que si tenemos en cuenta que el Estrecho de Gibraltar es considerado “*principal*” o “*de importancia estratégica*”, distinción que surgió como consecuencia de la nueva clasificación de estrechos internacionales llevada a cabo por la mencionada CNUDM³²¹, y que buscaba la finalidad de aplicar diferentes regímenes jurídicos, que suponían un mayor o menor control de los Estados ribereños, podremos advertir como el paso “*en tránsito*” de buques y submarinos nucleares a través del mismo se ha visto enormemente facilitado³²².

Naturalmente, la llegada de estos instrumentos militares ha generado una comprensible alarma en la zona, fundamentada, de manera acertada, en el potencial riesgo que supone para la comarca los efectos de una contaminación nuclear, teniendo en cuenta que dichas visitas no han atendido a una situación excepcional, que ya de por sí podría entrañar el comentado riesgo, sino que se han convertido en una peligrosa maniobra habitual. Una larga lista de submarinos ha tenido la ocasión de llegar a Gibraltar, incluso después del caso más sonado, por su repercusión social, esto es, el “*Tireless*”. En tal sentido se pueden mencionar a modo de ejemplo, submarinos británicos como el “*HMS Superb*” de la clase “*Swiftsure*”, que entra el 8 de diciembre de 2001, el 2 de julio de 2006, el 11 de octubre de 2006, el 29 de octubre de 2007 y el 13 de mayo de 2008; el “*HMS Turbulent*”, que entra tanto el 7 de abril como el 14 de octubre de 2003, en octubre de 2005 y el 16 de febrero de 2007; el “*HMS Trenchant*”, de la clase “*Trafalgar*”, que entra el 10 de mayo de 2004 y el 24 de septiembre de 2005; así como submarinos americanos de la clase “*Los Ángeles*”, como el “*USS Albany*”,

³²¹ La regulación la encontramos concretamente en la Parte III, arts. 34 a 45.

³²² VERDÚ BAEZA, J.; “Medio ambiente en ámbitos transfronterizos y en el Estrecho de Gibraltar” en FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (coord.) y OTROS; *El Estrecho de Gibraltar como espacio jurídico común*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 255 y ss.

que entraría el 1 de julio de 2004, el “*USS Dallas*”, el 5 de agosto de 2008, o el “*USS Hartford*”, el 4 de diciembre del mismo año³²³.

Ciertamente, el riesgo que existe tanto para la salud de los habitantes del entorno como para su medioambiente es fácilmente perceptible, más aún cuando la propia experiencia nos pone delante casos como el del submarino soviético, de la clase “*Viktor*”, que el 18 de septiembre de 1984 colisionaba con el buque, también soviético, “*Brastvo*”, relativamente cerca de las costas meridionales del Estrecho de Gibraltar, produciendo la fuga de elementos radiactivos. En este caso en concreto, ni España ni Marruecos, Estados ribereños lógicamente interesados en el tema, tuvieron acceso a una adecuada información ni a un efectivo control de la situación, poniéndose de manifiesto no sólo el riesgo corrido por el incidente sino también el derivado de la falta de adecuados protocolos de actuación y coordinación³²⁴.

El caso del submarino británico “*HMS Tireless*”, que el 18 de mayo de 2000 llegaba al Peñón, ha sido, como hemos indicado en varias ocasiones, el que más situación de indignación social ha generado, sin que por ello, como también hemos visto, haya supuesto el cese de las incursiones nucleares en la Bahía. Este submarino, de clase “*Trafalgar*”, sufría una avería como consecuencia de una fuga del circuito primario de refrigeración del reactor y había soltado una indeterminada cantidad de agua contaminada. Este hecho, además de producir la correspondiente repulsa social,

³²³ <http://www.nodo50.org/ecologistas.cadiz/spip/rubrique.php3?id_rubrique=42>.

³²⁴ Un mes más tarde el Diario *ABC* del 19 de octubre de 1984, reproducía parte del contenido de la nota verbal de protesta que el ejecutivo español enviaba a la embajada de la URSS : “*Esta Embajada debe entender que un país como España, desnuclearizado por una decisión de su Parlamento, contemple como un acto de extrema gravedad el paso de buques nucleares por la inmediaciones del Estrecho de Gibraltar y de las aguas territoriales españolas, desconociendo la normativa vigente al efecto, más aún cuando uno de dichos buques sufre un accidente que puede poner en grave riesgo de contaminación nuclear el territorio y las aguas nacionales de España*”.

procedente tanto de un lado como de otro de la *verja*, cuyos habitantes estaban ya cansados de ser la diana de decisiones desafortunadas, puso en tela de juicio el efectivo cumplimiento de marco jurídico comunitario³²⁵. Irremediamente la situación creada por la llegada del submarino para su reparación hacía cuestionarse el cumplimiento de normas comunitarias como la Directiva 89/618/EURATOM³²⁶, que hace referencia a la información de la población en estos supuestos y a la obligación por parte de los Estados miembros de informar a la población, que pueda verse afectada por una emergencia radiológica, de las medidas sanitarias aplicables y de las mejoras que deberían aplicarse en estos casos; o la Directiva 96/29/EURATOM³²⁷, que habla de disposiciones básicas de seguridad, haciendo mención de la necesidad de adoptar planes y medidas de intervención, tanto en el ámbito local como nacional, en los casos de emergencia por riesgo nuclear; así como la Directiva 80/836/EURATOM³²⁸, que viene a establecer la relación de medidas y controles de protección a utilizar con la finalidad de que la población no sufra un riesgo injustificado como consecuencia de la producción y utilización de radiaciones ionizantes.

Este caso en concreto derivó, como no podía ser de otra manera, en una intervención de la Comisión europea, que en su función de fiscalización del cumplimiento de la normativa comunitaria, requirió al Gobierno británico, con fecha de 8 de febrero de 2001, explicaciones sobre las condiciones que rodeaban la polémica reparación del submarino nuclear en la colonia británica. La respuesta por parte británica se fundamentó en la inaplicación del Tratado EURATOM (Comunidad

³²⁵ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia...., op. cit., pág. 258.*

³²⁶ DO núm. L 357, de 07 de diciembre de 1989.

³²⁷ DO núm. L 159, de 29 de junio de 1996.

³²⁸ DO núm. L 246, de 17 de septiembre de 1980.

Europea de la Energía Atómica) para los supuestos de energía nuclear de uso militar, con lo que el caso del “*Tireless*” se escapaba del ámbito de aplicación del instrumento comunitario. Dicha contestación llevaría a la Comisión a la interposición de un recurso contra Reino Unido ante el TJCE el 13 de febrero de 2004³²⁹. La Comisión se basaba en un incumplimiento de la ya mencionada Directiva 89/618/EURATOM, concretamente del apartado 3 de su artículo 5, que obligaba a informar a la población de las medidas pertinentes en caso de emergencia radiactiva, pero, y aquí estaba la clave del recurso, sin que fuera necesario que esta lo solicitase. Finalmente el TJCE, en sentencia de 9 de marzo de 2006³³⁰, daría la razón a los británicos, estableciendo la no aplicación del Tratado EURATOM en el ámbito militar³³¹, mencionando, no obstante, eso sí, la importancia de proteger la salud de la población y el medio ambiente frente a los peligros que podrían derivarse de la utilización de energía nuclear³³².

En definitiva, con esta resolución, lo que se estaba haciendo era dar carta blanca para posteriores episodios con las mismas o parecidas características. En este sentido, como ejemplo podemos mencionar el caso del “*HMS Sceptre*”, que el 3 de febrero de 2005 llegaba al puerto de Gibraltar para una reparación, que entrañaría muchas incógnitas y una falta de información veraz totalmente flagrante, llegando a originar un nuevo rechazo de la población afectada³³³.

³²⁹ Asunto C-65/04 presentado por la Comisión representada por el Agente Sr. L. Ström Van Lier, (DO núm. C94/20, de 17 de abril de 2004).

³³⁰ Tribunal de Justicia, Asunto C-65/04, *Comisión contra Reino Unido Gran Bretaña e Irlanda del Norte* [2006] REC I-2252.

³³¹ Se aplicaría el mismo criterio que en el caso del reactor nuclear *Jason* (Tribunal de Justicia, Asunto C-61/03, *Comisión contra Reino Unido Gran Bretaña e Irlanda del Norte* [2005] REC I-2447).

³³² Comunicado núm. 17-2006 de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

³³³ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia...., op. cit., pág. 261.*

Como vemos, con independencia del debate sobre el incumplimiento o no de Directivas comunitarias y de sus ámbitos de aplicación, lo que es totalmente cierto es que el riesgo nuclear existe en la comarca, y viene a ennegrecer aún más el panorama que pretendemos describir dentro de la localización objeto de estudio. El riesgo nuclear, que muy lejos de ser una cuestión trivial, debe ser tenido presente, no sólo de cara a la necesaria información de la población sobre todos los pormenores relacionados con el mismo, sino también, y sobre todo, en relación a la adopción de las medidas necesarias para erradicar su existencia en núcleos poblacionales como Gibraltar y el Campo de Gibraltar. Las palabras del letrado BAEZA BETANCORT, citadas por el profesor Jesús VERDÚ, resumen la realidad de lo que hablamos:

“No se nos oculta que, en el año 2001, con la guerra fría felizmente superada, y con algunas de las naciones del antiguo Pacto de Varsovia ya integradas en la OTAN, y con otras esperando para hacerlo, el peligro mayor de que en Gibraltar pueda producirse una catástrofe nuclear, con devastadoras consecuencias también para un sector considerable de la provincia de Cádiz, ya no es el de un ataque por sorpresa sobre la Plaza, sino el que se produzca un accidente en el armamento o en los sistemas de propulsión nucleares de los buques o submarinos surtos en el puerto, o de los aviones que aterricen o despeguen en el aeródromo, fenómeno al que todas las aviaciones y todas las armadas del mundo están permanentemente expuestas tanto por su propia naturaleza como por la naturaleza del medio en el que se mueven”³³⁴.

³³⁴ BAEZA BETANCORT, F.; *Una aproximación jurídica al contencioso de Gibraltar: La cláusula “Rebus sic stantibus” y el derecho de la libre determinación de los pueblos*, Ed. Real Sociedad económica de amigos del país, Gran Canaria, 2001, pág. 101, citado en VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia...., op. cit., pág. 271*.

2.1.2. Ejemplos más significativos de la industria contaminante del Campo de Gibraltar, que han contribuido en la degradación medioambiental de las aguas de la Bahía de Algeciras.

A) Petroquímica.

Dentro del desarrollo industrial experimentado por la comarca, la refinería “Gibraltar-San Roque”, ha supuesto, desde su inauguración el 1 de julio de 1969, un icono de referencia de la etapa desarrollista y del polo industrial, como instrumento de cambio económico y social. Además de haber sido objeto de ampliaciones, con la aparición de nuevas instalaciones encaminadas a la obtención de determinados productos finales³³⁵, ha proporcionado a través de la labor de refino la materia prima con la que trabajan una serie de empresas, ubicadas en el polo alrededor de la propia refinería y participadas por CEPSA³³⁶. Desde sus inicios el sector petroquímico se constituirá en motor del proceso de industrialización de la zona.

Efectivamente, la labor encomendada a la refinería, desde un punto de vista de implicación industrial, era muy relevante, pero también lo sería el grado de afectación de la bahía campogibraltareña, entorno natural que, precisamente por sus características físicas, propiciaría las distintas actividades industriales, que impulsarían el pretendido desarrollo. Como veremos enseguida las características que describen la Bahía de Algeciras van a servir fielmente a lo esencialmente requerido para el funcionamiento de las instalaciones de refino, pero eso sí, a cambio del correspondiente precio medioambiental.

³³⁵ Anhídrido tánico, anhídrido meleico, metanol, aromáticos pesados, etc.

³³⁶ PETRESA, INTERQUISA, LUBRISUR, INDUQUÍMICA y CARBESA.

Por un lado, la refinería necesita abastecerse de la materia prima que es objeto de tratamiento en sus instalaciones, esto es, el crudo, con lo que debe contar con los canales idóneos para dicho suministro. En el desarrollo de la actividad de la refinería y de las industrias interconectas van a ser elementos esenciales la *monoboya* y el puerto, con el que cuenta CEPSA en sus propias instalaciones. Si se trata de buques petroleros de gran tonelaje, el transporte del crudo hasta la refinería se lleva a cabo haciendo la descarga a través de la *monoboya*, que es una instalación marítima situada en la Bahía de Algeciras a 1 Nm de costa, apta para amarrar petroleros con capacidad de hasta 350.000 t, y que conecta con las instalaciones de la refinería mediante una tubería submarina. En el caso de que se trata de buques más pequeños el pantalán de la refinería cuenta con nueve puntos de atraque, donde se llevaría a cabo las labores de descarga³³⁷.

Por otro lado, junto a lo anterior debe indicarse además que la industria petroquímica requiere elevadas cantidades de agua, y ello se advierte tanto en la necesidad de refrigeración de la maquinaria y material utilizados en el proceso, como en la generación de vapor necesario en el denominado *cracking* térmico. Ciertamente, dentro del proceso de una refinería es parte esencial el enfriamiento de los instrumentos y equipos que producen una gran cantidad de calor, para lo cual se utilizan termopermutadores y torres de enfriamiento, que son unidades evaporativas que tienen como misión enfriar el agua de circulación de la planta. Por su parte el proceso de *cracking* o también denominado de destilación secundaria, que va a consistir en la división o descomposición de hidrocarburos de elevado peso molecular³³⁸ en

³³⁷ <http://www9.cepsa.com/refinerias/gibraltar/pages/refgi_3_1.htm>.

³³⁸ Combustibles como el gas oil y el fuel oil.

compuestos de menor peso³³⁹, se realiza mediante el calentamiento, a altas temperaturas³⁴⁰ bajo presión, de las partes más pesadas del crudo, jugando también un papel importante el agua.

Una vez hechas estas aclaraciones de carácter técnico sobre las condiciones requeridas para el funcionamiento de la refinería, es fácil advertir como la Bahía de Algeciras ha proporcionado el emplazamiento adecuado para el desarrollo de la actividad de esta industria. El importante calado³⁴¹ de la Bahía hace que esta suponga un marco ideal para la entrada de buques, ofertando el canal adecuado para el necesario abastecimiento de crudo. Ni que decir tiene que el requisito de poder contar con grandes cantidades de agua es más que cumplido teniendo al lado una masa de agua tan considerable como la que supone la Bahía.

La relación, por lo tanto, entre la industria petroquímica y la Bahía es innegable, pero también lo es el hecho de que se trata de un matrimonio con un evidente desequilibrio entre los cónyuges, ya que mientras la industria obtiene lo que necesita para su funcionamiento, la Bahía recibe a cambio un progresivo deterioro medioambiental perceptible.

Negar la evidencia de lo que hablamos no tendría lugar ante hechos como el desgraciado accidente sufrido en el pantalán de la refinería sanroqueña el 26 de mayo de 1985, donde explotaban, el buque petrolero de bandera panameña “*Petrogen One*” en primer lugar, y después, como consecuencia de la primera explosión el “*Camponavia*”,

³³⁹ Naftas.

³⁴⁰ Se utilizan temperaturas que van desde los 800 a los 900 °C.

³⁴¹ 200 metros de profundidad en su centro y 60 en el puerto de Algeciras.

propiedad de la empresa CAMPSA, atracado a pocos metros del anterior. La crónica de aquella jornada recogida, evidentemente, no sólo por los periódicos de ámbito local sino también nacional³⁴² e incluso internacional³⁴³, destacaba la gravedad de los hechos por el número de víctimas y el impacto social causado entre los vecinos de la comarca, que desembocaba en la visita del monarca español, tanto en las instalaciones de la refinería como en el hospital de la Línea de la Concepción, lugar de traslado de los heridos³⁴⁴.

Sin lugar a dudas el desafortunado incidente antes descrito destaca por la relevancia de sus desgracias humanas, pero no podemos obviar, para más *inri*, el impacto medioambiental provocado por la explosión en las aguas de la Bahía, escenario de todo lo ocurrido, siendo considerado como uno de los siniestros petroleros contaminantes más relevantes de entre los sufridos en aguas andaluzas³⁴⁵. La empresa de origen alemán “*Neptune Transport and Marine Services*”, que obtuvo la

³⁴² Diario *El País*, de 27 de mayo de 1985: “*Alrededor de 40 víctimas, entre los 15 muertos y 19 desaparecidos, así como 34 heridos -según cifras provisionales facilitadas anoche por el Gobierno Civil- y cuantiosísimos daños materiales es el resultado provisional de la explosión, ocurrida a las 11,10 de ayer, de dos petroleros que operaban en el pantalán de Refinería Gibraltar, propiedad de la Compañía Española de Petróleos S.A. (CEPSA), en el término municipal de San Roque, en la bahía de Algeciras. En la tarde de ayer se consideraba como causa probable de la catástrofe la acumulación de gases en el barco de bandera panameña Petrogen One, cuya explosión causa la del buque Camponavia, propiedad de Campsa y atracado a 10 metros. Este es el accidente más grave ocurrido en la zona*”.

³⁴³ *The New York Times*, Monday, may 27, 1985: “*16 Die as tankers explode at port near Gibraltar*”.

³⁴⁴ Revista *Alameda*, Boletín de información municipal del Ayuntamiento de San Roque, nº6, junio de 1985, pág. 11. La editorial de este número, en su pág. 3, decía lo siguiente: “*Ya nunca será igual. La jornada del 26 de mayo ha dejado marca indeleble en la historia de la ciudad de San Roque. Se había traspasado el terreno de la pura hipótesis y se contactaba con una triste realidad. En la mañana de un domingo de mayo la población de San Roque había conocido el pánico. Cinco días más tarde, el viernes 31, se producía la primera reacción consecuenta a la nueva situación. La población (concretamente en las zonas de Puente Mayorga y Guadarranque) está supersensibilizada. Puede que alguien creyese que se trataba de nervios. Pero no. Nosotros nos atrevemos a asegurar que no eran nervios, ni psicosis histérica, ningún otro motivo que pueda argumentar quien opine que “todo sigue igual”. Lo cierto es que se ha producido el cambio que proporciona la experiencia. No, San Roque ya no sería igual. San Roque sabe ahora que efectivamente tiene que pagar un alto tributo por la localización en su término del núcleo industrial...*”.

³⁴⁵ Diario *ABC Sevilla*, de 6 de agosto de 2009.

adjudicación del contrato para la remoción de los restos, extrajo en los tres meses de trabajo más de 11.000 t de acero del fondo de la Bahía de Algeciras³⁴⁶.

Pero la repercusión de la actividad de la refinería sobre las aguas de la Bahía algecireña no sólo se percibe de episodios tan importantes como el mencionado, sino que también el tema del tratamiento de las aguas, tan necesarias, como aclarábamos antes, en el proceso interno de las instalaciones de refino, pone de relieve la problemática existente alrededor de las denominadas aguas de residuales.

Sobre este punto vuelve a brotar las diferencias entre CEPSA y los grupos ecologistas de la zona. La empresa argumenta en la actualidad la depuración de forma continua de todas las aguas³⁴⁷, mediante la articulación de tres sistemas de recogida de aguas residuales con el fin de dar un tratamiento específico a cada tipo³⁴⁸, esto es, aguas

³⁴⁶ RODRÍGUEZ AGUILAR, M.," La tragedia de la Bahía de Algeciras" en *World Ship Society*, Sucursal Española, 14 de agosto de 2007, pág. 5.

³⁴⁷ Según la información publicada por la propia empresa en su Revista mensual de información general de la refinería Gibraltar-San Roque, *Entre vecinos*, núm. 54, del 15 de julio al 15 de agosto de 2010: "El proceso de depuración se divide en tres etapas: tratamiento físico, físico-químico y biológico. Las aguas de procesos y de lluvias se recogen a través de tuberías desde cada unidad y se unen en un colector final común. Las aguas de deslastre, al ser saladas, se dirigen a su propia planta de tratamiento. Una vez en la planta de aguas residuales comienza el tratamiento físico. En una primera etapa se retira el hidrocarburo que está flotando en el agua mediante separadores. Tras ello se envía el líquido a un tanque durante doce horas para lograr unas características homogéneas, lo que facilitará su tratamiento posterior. Desde los tanques, el agua pasa por otros dos separadores de placas paralelas y onduladas muy próximas. Con ello se logra que las moléculas de hidrocarburo se agrupen en gotas más grandes y ganen en poder de flotación para poder ser retiradas de nuevo en la superficie. La siguiente etapa es el tratamiento físico-químico, en donde se lleva a cabo un proceso denominado coagulante-floculante. Los restos de hidrocarburo llegan muy disueltos en el agua, por lo que necesitarían de un prolongado periodo de estancia para que se produjera la decantación. Para facilitar el proceso, se aplica un producto que rompe la unión de las partículas de hidrocarburo de las del agua (proceso de coagulación). A continuación se introduce otro producto que se pega a las moléculas de hidrocarburo impidiendo que vuelvan a unirse con el agua y dando lugar a flóculos (proceso de floculación), que flotan y son retirados. El último tratamiento tiene carácter biológico al introducir microorganismos. El agua clarificada, sin hidrocarburos pero con otros componentes, necesita de una degradación biológica para retirar estos últimos elementos. Con una carga de microorganismos constante, se elimina cualquier residuo antes de ser enviada al mar a través de un emisario submarino."

³⁴⁸ <<http://www.diariosur.es/v/20100420/campo-gibraltar/refineria-gibraltar-roque-reduce-20100420.html>>.

de proceso, aguas de deslastre y aguas de lluvia, y conseguir que vuelvan al medio ambiente depuradas y controladas, lo que harán a través de un emisario submarino situado a 600 m de la costa. La compañía petrolera argumenta con ello el escrupuloso cumplimiento de lo establecido en la *Autorización Ambiental Integrada*³⁴⁹, obtenida mediante la Resolución de 9 de noviembre de 2007 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de Cádiz³⁵⁰, que, entre otras cosas, establece los límites y las condiciones técnicas a los que ha de atender la instalación en cuanto al tratamiento de las aguas.

Pero, indudablemente, todos estos instrumentos y sistemas mencionados para el adecuado tratamiento de las aguas afectadas, de una manera u otra, por la actividad industrial de refino, no siempre han estado ahí, sino que más bien, como en la mayoría de los casos, primero ha surgido el problema y después se ha intentado solucionar, con más o menos éxito. En el caso de la actividad de la refinería campogibaltareña se daba claramente esta dinámica, puesto que ésta comenzaba en la década de los 60 con la ausencia de una exhaustiva preocupación por el tema medioambiental³⁵¹, dando lugar, en los años posteriores, a la reacción de los grupos y asociaciones ecologistas.

³⁴⁹ Este instrumento aparece con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de *Prevención y Control Integrados de la Contaminación* (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002), para llevar a cabo dicha prevención y control, por tratarse de una de las principales inquietudes de carácter ambiental proyectadas desde del ámbito europeo a través de la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre, *relativa a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación* (DO núm. L 257, de 10 de octubre de 1996). Efectivamente esta Directiva supondrá el sometimiento a autorización de las actividades industriales y agrícolas que presenten un elevado potencial de contaminación.

³⁵⁰ BOJA núm. 68, de 7 de abril de 2008.

³⁵¹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción del Campo de Gibraltar*, Ed. Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, Algeciras, 1980, pág. 67.

El grupo ecologista *Verdemar* denunciaba en 1989 a CEPSA por unos vertidos realizados en el arroyo “*La Napoleona*”, dentro del término municipal de San Roque, que se encuentra en la proximidades de la refinería. Esta denuncia provocaba el primer juicio por delito ecológico en Andalucía, que tendría lugar el 11 de marzo de 1992³⁵². Durante la instrucción³⁵³ se solicitaría al Instituto Nacional de Toxicología la emisión de un informe³⁵⁴ en el que se analizaba muestras de agua de la Bahía de Algeciras y del arroyo en cuestión. Las conclusiones a las que llegaron los facultativos que intervinieron en la elaboración de este informe serán bastante claras: “*Ambas muestras están fuertemente contaminadas por derivados petrolíferos, tanto por la cantidad que sobrenadaba el agua como por el contenido de éstas mismas en hidrocarburos aromáticos policíclicos*”.

Si ya de por sí este asunto generaba un interés totalmente lógico, por lo peliagudo del tema, no menos interesantes y sobre todo curiosas eran las manifestaciones, recogidas por la prensa, que realizaba el defensor de la empresa, Luis RODRÍGUEZ RAMOS, por aquel entonces y en la actualidad, catedrático de Derecho Penal de la UNED, que afirmaba: “...ellos (el grupo ecologista) *quieren hacer propaganda de la defensa del medio ambiente, pero no es el lugar más adecuado un tribunal de justicia y además cogiendo un chivo expiatorio para sacrificarlo en bien del medio ambiente*”³⁵⁵.

³⁵² Juzgado núm. 3 de lo penal de Algeciras.

³⁵³ Diligencias Previas 1690/88 tramitadas por el Juzgado de instrucción núm. 1 de San Roque.

³⁵⁴ Informe núm. 19.024, emitido en Sevilla el 16 de febrero de 1989.

³⁵⁵ Diario *ABC Sevilla*, de 12 de marzo de 1992.

La resolución del proceso vendría dada por un sentencia absolutoria³⁵⁶, que se basaría principalmente en el hecho de que no había quedado acreditado que los mencionados vertidos tuvieran como origen las instalaciones de la refinería de CEPSA, al compartir esta y las instalaciones de la Compañía Sevillana de Electricidad las arquetas a través de las cuales supuestamente se habían realizado los vertidos. Como quiera que fuese, y con independencia entrar o no a cuestionar lo decidido en la resolución judicial, dos cosas quedaban claras, primero, que alguien estaba contaminando las aguas de la Bahía, y, segundo, que esta no sería la última vez en que los efectos ambientales de la actividad industrial de la zona fueran denunciados y objeto de diligencias penales³⁵⁷.

En el plano temporal de la política medioambiental todo ello iba a coincidir con la aparición de los Planes correctores de vertidos, sobre los que hablaremos más detenidamente, y que suponían por lo menos un reconocimiento oficial de la existencia de prácticas contaminantes por parte de la industria, frente a las que había que buscar una solución. Dentro de los cinco Planes³⁵⁸ iniciados por la AMA, en 1988 nos encontramos con el de vertidos a la Bahía de Algeciras y en 1989 con el de emisiones atmosféricas a la misma. Esta política conllevaba dos conjuntos de medidas, unas internas y otras externas, dentro de las primeras el objetivo era la depuración y descontaminación de las aguas residuales y de las emisiones atmosféricas, iniciándose el

³⁵⁶ Sentencia núm. 61/1992 de 16 de marzo de 1992 del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Algeciras.

³⁵⁷ A modo de ejemplo podemos mencionar algunas diligencias penales incoadas como consecuencias de las denuncias de los grupos ecologistas: Diligencias Previa n° 31/91 tramitadas por el Juzgado de Instrucción n° 3 de Algeciras, a instancias de VERDEMAR por delito contra el medio ambiente, y Diligencias Previa núm. 505/00 tramitadas por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de San Roque a instancia de AGADEN por vertidos industriales.

³⁵⁸ Además de los que se elaboraron para el Campo de Gibraltar surgieron el Plan Corrector de Vertidos a la Ría de Huelva (1987), el Plan Corrector de Emisiones atmosféricas de Huelva (1988) y el Plan Corrector de Vertidos a la Bahía de Cádiz (1991).

camino para la implantación de nuevas técnicas que propiciaran el alcance de la calidad pretendida; y en cuanto a las externas, el tema parecía claro, se buscaba la recuperación de aquellos espacios desgraciadamente degradados, el establecimiento de un sistema de control en los diferentes puntos de vertido y emisión, y se creaba el Laboratorio de Vigilancia y Control de la Contaminación de Palmones³⁵⁹, barriada del término municipal de Los Barrios, con una específica labor de análisis que facilitara el adecuado ejercicio de las funciones de policía y control de las autorizaciones de vertido y de la vigilancia de las aguas afectadas, que correspondían y corresponden a la Administración.

Estos Planes correctores, que aparecían para dar solución a los problemas ambientales derivados sin lugar a dudas del proceso de desarrollo industrial experimentado en la zona e implantado por la planificación de desarrollo económico y social franquista, lejos de tener un carácter jurídico, suponían la puesta en escena de una fórmula que articulaba un sistema de colaboración con las empresas implicadas, llegándose a un compendio de medidas correctoras con la finalidad de adaptar los procesos industriales a la legislación medioambiental³⁶⁰.

³⁵⁹ Existen tres laboratorios fijos en Andalucía, gestionados actualmente por la Empresa de Gestión Medio Ambiental (EGMASA), situados en Huelva, Motril (Granada) y Palmones (Cádiz). Sus ámbitos de actuación son, para el de Huelva, el litoral onubense y curso bajo del río Guadalquivir, para el de Motril, el litoral oriental malagueño y litoral de Granada y Almería, y en el caso de Palmones, el litoral gaditano incluyendo las bahías de Cádiz y Algeciras y litoral occidental malagueño.

³⁶⁰ SUÁREZ JAPÓN, J. M.; “La Política ambiental en Andalucía” en *25 años de autonomía en Andalucía*, Ed. Centro de Estudios andaluces, Consejería de la presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 53.

B) Siderurgia.

La factoría de ACERINOX, dedicada a la producción de aceros inoxidables, se encuentra ubicada en el término municipal de Los Barrios, concretamente en Palmones, estando prácticamente al lado, dentro del arco de la Bahía de Algeciras, de la desembocadura del río Palmones. Este último dato es relevante, desde un punto de vista medioambiental, si tenemos en cuenta la aportación de este espacio natural en el equilibrio ecológico de la Bahía campogibraltareña.

Ya hemos mencionado la consideración de Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones y de su declaración como ZEPA en 2002, pero no está de más apuntar que con independencia del gran valor ornitológico que presenta el enclave, hay otros valores que determinan su necesaria protección. Nos estamos refiriendo a funciones tan importantes como la reguladora del equilibrio hídrico y climatológico de su entorno, derivada de su característica de ser una zona húmeda; a la función de contribuir en la conservación de las distintas especies de la fauna marina, al dar cobijo a estas y a sus ciclos biológicos, lo que supone un valor económico añadido; a valores, no menos importantes, como los antropogeográficos y antropológicos, al concentrarse en ella las últimas huertas que se recogen en el litoral de la Bahía; y, cómo no, al valor didáctico que se deriva de su potencial consideración como aula natural, que contribuye al conocimiento del entorno³⁶¹.

Las instalaciones campogibraltareñas de esta empresa dedicada a la industria metalúrgica cuentan con un punto de entrada y salida de las materias primas y de los productos elaborados en la factoría, nos estamos refiriendo a su muelle. Una vez más

³⁶¹ VEGA PÉREZ, A.; “Desembocadura del Río....”, *op. cit.* pág. 42 y 43.

asistimos a un supuesto de necesidad, por parte de la industria pesada, de contar con su espacio en el borde del mar, en las aguas de la Bahía, situación está que, como no puede ser de otra manera, pasará factura al transformar el entorno marino y costero de la zona.

La conexión entre la actividad de la factoría y las aguas de la Bahía, como demuestra un Informe emitido por la Universidad de Cádiz (en adelante UCA) a finales de 2005³⁶², puede tener consecuencias no deseadas para esta gran masa de agua. Este estudio va a poner de manifiesto que los vertidos de ACERINOX pueden producir episodios de eutrofización, esto es, de un exceso anormal de nutrientes, como consecuencia de las altas concentraciones de nitrógeno. Efectivamente, se llega a la conclusión, después del análisis fundamentalmente de los contenidos en nutrientes del agua y sedimentos, y del fitoplancton de las aguas afectadas por el vertido de las instalaciones de la empresa, que es bastante alto el nivel de concentración de nitrógeno, pudiendo conllevar, esta aportación externa de nutrientes, a consecuencias como una alta proliferación de algas, que a su vez produzcan un importante liberación de sustancias tóxicas, no sólo para las especies marinas sino también para el ser humano, con efectos perjudiciales para la pesca, la acuicultura o incluso el propio turismo, todo ello sin olvidar además que la descomposición de las algas puede limitar el oxígeno de las aguas del fondo, lo que causa a su vez una regresión en aquellos ecosistemas marinos de zonas sensibles. Como vemos el problema puede ser bastante significativo para el ecosistema de la Bahía, pero incluso, el informe va más allá al señalar como reveladora la contaminación por metales pesados detectada en los sedimentos de la

³⁶² *Estudio de la calidad ambiental del Campo de Gibraltar, Medio ambiente acuático y contaminación acústica, Informe final*; Universidad de Cádiz, de noviembre de 2005 en <http://www2.uca.es/grup-invest/plan-campodegibraltar/Documentos/PCACG%20Fase%20I/Informe%20Final%20pdf/PCACG_InformeFinal.pdf>.

Bahía que se pueden localizar alrededor de las instalaciones de ACERINOX, destacando sobre todo la contaminación por cromo, níquel y cobre.

Este informe de la UCA supone el informe final de un conjunto de 6 informes parciales más un informe preliminar, que se han dedicado a reflejar los resultados obtenidos en las diversas etapas del *Plan de Calidad del Campo de Gibraltar*³⁶³, instrumento posterior a los mencionados Planes correctores, cuyo Documento Base de junio de 2001³⁶⁴, en la justificación del Plan, reconocerá que la comarca campogibraltaresa “...presenta una de las problemáticas ambientales más complejas de toda la Comunidad Autónoma” como consecuencia “...de una industria generadora de un notable volumen de actividad, la integración de importantes núcleos de población en torno a las fuentes de actividades económicas, la estratégica situación geográfica de puente entre continentes y océanos, unida a un entorno natural que conserva numerosos valores ambientales de carácter único”, que van a suponer “...algunos de los factores que motivan que las relaciones entre el desarrollo económico del Campo de Gibraltar y la preservación del medio ambiente sean complejas”.

C) Astilleros.

Uno de los importantes proyectos de la etapa desarrollista en la zona era aquel que pretendía la creación de unos grandes astilleros para buques de transporte de gas licuado, habiéndose elegido para su instalación la barriada de Campamento, dentro del término municipal de San Roque, muy cerca de la refinería. Este proyecto, que quedaba

³⁶³ Último instrumento aprobado por acuerdo de 23 de marzo de 2003 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

³⁶⁴ <<http://www2.uca.es/grup-invest/plan-campodegibraltar/Documentos/DocAdicionales/gibraltar.pdf>>.

en manos de la empresa CRINAVIS, se materializaba en la construcción de una enorme explanada y de un dique seco, que finalmente nunca entrarían en funcionamiento. Si algo caracterizó este proyecto fue la obra de relleno acometida, que, como no podía de ser de otra manera, tendría su repercusión en las aguas de la Bahía.

Los efectos de los rellenos sobre las aguas de la Bahía ya los hemos analizado anteriormente, cuando hablábamos de la ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto gibraltareño y mencionábamos una clara alteración de la dinámica litoral³⁶⁵. En este caso lo que cabría añadir es que posteriormente, tras el abandono de las instalaciones por un período de más de 15 años, en 1994 la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (en adelante APBA) rescataría la concesión y se encargaría directamente de la gestión de las instalaciones, lo que tendría como consecuencia la realización de posteriores ampliaciones de las instalaciones, como la acometida en 2001 sobre la explanada, que se tradujo en una considerable obra de relleno, llevado a cabo con el vertido de materiales que provenían del degrado del puerto, o la realizada en 2002, que supuso la construcción de un muelle de 430 m con 14,5 m de calado y una explanada adjunta de 25 ha³⁶⁶. Evidentemente, ni que decir tiene que estas nuevas obras han supuesto una merma para la salud del ecosistema marítimo de la Bahía.

D) Central Térmica.

Si tuviéramos que destacar algo en relación a la Central Térmica de carbón de Los Barrios, sin duda alguna sería su carácter polémico. Desde un principio la cuestión de su ubicación fue conflictiva, ya que el antiguo Reglamento de Actividades Molestas,

³⁶⁵ Véanse las págs. 176 y ss. de este trabajo.

³⁶⁶ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía*, op. cit., págs. 203 y 204.

Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante RAMINP)³⁶⁷, vigente hasta el 17 de noviembre de 2007, y que en su momento analizaremos a fondo, consideraba a las centrales termoeléctricas a vapor, según su Anexo I, como actividad insalubre y nociva, lo que fue utilizado como argumentación para rechazar el emplazamiento elegido en un principio, que era el Polígono Industrial de Guadarranque, dentro del término municipal de San Roque, puesto que el Plan Parcial³⁶⁸ que existía para el mismo indicaba como uso no permitido el relativo a industrias insalubres y peligrosas³⁶⁹. La posterior elección del Polígono de Palmones, en el término municipal de Los Barrios, tampoco estaría exenta de problemática debido a que el RAMINP en su art. 4 establecía que, a la hora de ubicar industria considerada como peligrosa o insalubre, debía respetarse una distancia de 2.000 m a contar desde el núcleo más próximo de la población agrupada, distancia mínima que no existía en relación a las barriadas de Palmones, Guadarranque, Taraguilla y la zona residencial de Guadacorte, recordemos, Centro de Interés Turístico Nacional, que iban a ser los futuros vecinos de la Central Térmica³⁷⁰.

Esta central, ubicada finalmente en el Polígono de Palmones, junto a la fábrica de ACERINOX y la desembocadura del río Guadarranque en la Bahía de Algeciras,

³⁶⁷ Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre de 1961 (BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 1961).

³⁶⁸ Aprobado por Orden Ministerial de 16 de noviembre de 1973 (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1973).

³⁶⁹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 73.*

³⁷⁰ La publicación en el BOP de Cádiz, con fecha 11 de mayo de 1979, de la apertura del período de información pública de la petición de instalación y declaración de utilidad pública de la Central Térmica de los Barrios, será el pistoletazo de salida para una serie de alegaciones por parte del Ayuntamiento de Los Barrios y de determinados colectivos sociales y políticos, como la Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, donde no sólo se hablara de la distancia mínima de los 2.000 metros, sino también de otras cuestiones, como por ejemplo la inexistencia de un Plan Parcial para la zona en cuestión. Finalmente la Dirección General de la Energía emitirá Resolución, publicada en el BOE núm. 203, de 25 de agosto de 1979, donde se otorga autorización previa para la instalación de la Central Térmica. Contra esta resolución se interpondrá, el 24 de septiembre de 1979, por la Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, recurso de reposición, basado en lo dicho en las alegaciones, en una falta de contestación a la misma y en el hecho de que la resolución parece ubicar, erróneamente, la central térmica en el término municipal de Algeciras. El recurso será desestimado por considerarse la autorización previa como un acto de trámite y por lo tanto no recurrible, sin entrar en el tema de fondo.

ejercerá también su influencia, en el desarrollo de su actividad, sobre las aguas de la misma. Si, en principio, su consideración como actividad insalubre y nociva, ya nos dice mucho, más aún nos aporta, respecto a los efectos sobre el medio acuático, la advertencia de la ONG CIMA (Comisión Interdisciplinaria de Medio Ambiente), que ya en 1978 hablaba de las consecuencias de este tipo de central térmica sobre las aguas al señalar:

“Las térmicas de carbón tienen problemas importantes de contaminación de aguas, tanto térmica como química y sobre todo de residuos sólidos, debidos por una parte a las escorias y por otra a los polvos recogidos o captados en los electrofiltros, cuya eliminación, aprovechamiento o deposición, hay que efectuar en algún sitio, y este problema tampoco está resuelto”³⁷¹.

La emisión de contaminantes como el anhídrido sulfuroso, el óxido de carbono, el óxido de nitrógeno, las trazas de metales pesados (mercurio, plomo, etc.), productos orgánicos, polvos y hollines, harán que esta central térmica tenga una participación directa y preocupante en el proceso degenerativo medioambiental de la zona³⁷², como veremos más adelante.

2.1.3. El puerto de Algeciras-La Línea y su protagonismo en la problemática medioambiental.

Ya hemos hablado del importante papel que ha desempeñado el puerto de Algeciras dentro del desarrollo de la comarca, un puerto en constante crecimiento que

³⁷¹ CIMA. Boletín informativo del medio ambiente, abril-junio 1978, págs. 19 y 20.

³⁷² NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción...., op. cit., pág. 75.*

ha sufrido una relevante metamorfosis, sobre todo por ser titular de una de las más privilegiadas ubicaciones del mundo. Las diversas y constantes obras de ampliación y mejora de las instalaciones portuarias han llevado al puerto andaluz, como hemos repetido tantas veces, a ocupar puestos destacados a nivel nacional, europeo e incluso mundial.

Pero, por otro lado, este desarrollo portuario ha contribuido, sin lugar a dudas, a la merma de los componentes medioambientales del arco de la Bahía, y más concretamente de las aguas que la forman. El crecimiento del conjunto de las instalaciones portuarias se ha hecho efectivo gracias a la ejecución de unas obras de relleno de gran envergadura, que al igual que en el caso de los astilleros de CRINAVIS, han supuesto una alteración de la dinámica litoral, conllevando a la ruptura del equilibrio de los ecosistemas marinos. La extensión portuaria practicada sobre las aguas de la Bahía algecireña ha constituido, inevitablemente un episodio más de la llamada etapa desarrollista, que en el caso concreto del puerto tendrá su momento de máximo apogeo entre los años 1964 y 1975, en los que caminará de la mano de la industria pasada, puesto que el flujo producido por la actividad de la refinería CEPSA, insignia de aquella etapa, que comenzará en 1967, y de todo el conjunto de la industria petroquímica de la comarca, tendrá como consecuencia, entre otras, el aumento del tráfico marítimo, poniéndose en marcha el ambicioso proceso de ampliación del puerto. Este proceso de desarrollo y crecimiento del puerto de Algeciras nos hace advertir su condición de pieza fundamental, ya no sólo dentro del período desarrollista, sino en concreto dentro de la propia actividad industrial campogibraltareña³⁷³.

³⁷³ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía*, op. cit., pág. 145.

Su característica de ser elemento esencial dentro del engranaje de la actividad industrial, que día a día se desarrolla en la comarca del Campo de Gibraltar, hace que su incidencia sobre el soporte natural marino no sólo venga dada por las mencionadas obras de reforma y aumento de las instalaciones portuarias, sino que también podamos verla en su relación con problemas que ya hemos comentado, como es el caso del *bunkering*, con los derrames de hidrocarburos, o los siniestros marítimos, con sus diversas consecuencias, o los peligrosos efectos de las aguas de lastre y de las especies invasoras, entre otros. El enorme tráfico que soportan las aguas del Estrecho y la Bahía del que es participe, como no podría ser de otra manera, el puerto, hace que este sea inevitablemente cómplice de los problemas medioambientales que comentamos, agravados, por otro lado, por la ausencia de una efectiva coordinación de dicho tráfico, consecuencia directa del contencioso con el Peñón. Todo esto convierte al puerto de Algeciras en parte integrante del denominado desarrollo insostenible³⁷⁴ de la zona.

Lo problemático, desde el punto de vista medioambiental, es que el crecimiento del puerto parece ser algo imparable, puesto que en 2008, frente a la amenaza del vecino marroquí, materializada en el macro-puerto de Tánger-Med³⁷⁵, generador de una más que evidente competencia³⁷⁶, que puede ser origen de la pérdida de cuotas de mercado, la APBA volvía a apostar por una nueva ampliación de las instalaciones portuarias, al adjudicar a la empresa *Total Terminal International Algeciras* (TTI Algeciras), mercantil constituida por la surcoreana *Hanjin Shipping*, tanto la construcción como la

³⁷⁴ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar. Controversia...., op. cit.,* pág. 225 y ss.

³⁷⁵ Proposición no de ley presentada ante el Congreso de los Diputados 161/000341, sobre el impulso al desarrollo del Campo de Gibraltar para reducir la incidencia de la puesta en marcha en la orilla marroquí del Estrecho de Gibraltar del Superpuerto Tánger-Med, para su debate en la Comisión de Fomento (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-63 de 12/09/2008 pág. 35).

³⁷⁶ Este super-puerto del norte de Marruecos presenta una instalaciones con capacidad para el movimiento de ocho millones de Teus (contenedores estandarizados) y moverá a más de siete millones de personas, un millón y medio de vehículos y hasta aproximadamente 700.000 camiones al año.

posterior explotación de la que sería la tercera terminal de contenedores del puerto. Esto se traducirá en la ocupación de 292.910 m cuadrados, que serán, como en todos los casos anteriores usurpados a las aguas de la Bahía³⁷⁷.

Otro claro ejemplo de lo que comentamos, que ha sido incluso el origen de una contundente reacción social, manifestada a través de la creación de la Asociación ciudadana *Tarifa SÍ*³⁷⁸ y de la Plataforma *Destino Tarifa*³⁷⁹, donde se reúnen colectivos sociales, medioambientales, culturales y políticos, lo encontramos en el proyecto del megapuerto de Tarifa. Contra el proyecto presentado por la APBA estos colectivos ponen de manifiesto el daño directo que se causaría al componente paisajístico, turístico y medio ambiental. No olvidemos que estamos hablando del ámbito inmediato del Parque Natural del Estrecho, que como indicábamos al inicio de este trabajo, ha sido además declarado por la UNESCO Reserva de la Biosfera. Ya en 2006 un informe³⁸⁰ de la Dirección General de Costas manifestaba, una vez analizada la Memoria-resumen del proyecto que le había sido remitida, lo insuficiente de la justificación para llevar a cabo la ampliación del puerto tarifeño; opinión esta, que el órgano de la Administración estatal volvía a reiterar en 2008 en otro informe³⁸¹, relativo ésta vez a la documentación

³⁷⁷ Diario *EL PAIS*, de 4 de agosto de 2008.

³⁷⁸ Asociación ciudadana *Tarifa SÍ*, en <<http://www.tarifasi.org>>.

³⁷⁹ Plataforma en contra el megapuerto *Destino Tarifa*. La componen AGADEN (Asociación gaditana por la defensa de la naturaleza), AGEDPA (Asociación gaditana para el Estudio y Defensa del Patrimonio Arqueológico), Colectivo Ornitológico Cigüeña Negra, Ecologistas en Acción Cádiz, Verdemar-Ecologistas en Acción e Izquierda Unida Tarifa.

³⁸⁰ Informe de la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-Terrestre, Dirección General de Costas, Secretaría General del Territorio y la Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, de 17 de mayo de 2006, Ref.: 159-Cádiz LM, Asunto: Memoria Resumen del proyecto de Ampliación del Puerto de Tarifa, término municipal de Tarifa (Cádiz)a efectos de la tramitación ambiental.

³⁸¹ Informe de la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-Terrestre, Dirección General de Costas, Secretaría General del Territorio y la Biodiversidad, Ministerio de Medio

correspondiente al trámite de información pública de la Evaluación de Impacto Ambiental del mencionado proyecto, donde se resaltaba, además, la característica de tratarse de una zona especialmente sensible, desde un punto de vista medioambiental, junto a lo irreversible de las posibles transformaciones que se podían ocasionar.

Por su parte la Administración andaluza también ha expresado su opinión al respecto, y así un informe³⁸² elaborado en 2008 por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía reconocía que la afectación del Parque Natural, tanto por las obras de ampliación como por el posterior funcionamiento del mencionado megapuerto, era algo previsible, advirtiendo, al mismo tiempo, la falta de un análisis en profundidad de determinados aspectos medioambientales, por parte del Estudio de Impacto Medioambiental, que era presentado en su momento por la APBA en relación con el mencionado proyecto. Pero este no será el primer informe de la Administración andaluza donde se ponga de manifiesto la insuficiencia del señalado Estudio de Impacto Medioambiental, sino que previamente, otro informe³⁸³, esta vez de la Consejería de Agricultura y Pesca, ya se encargaba de poner de relieve la inadecuada valoración sobre los posibles efectos que la ejecución del proyecto y el posterior uso de las nuevas instalaciones podían tener sobre los recursos pesqueros de la zona. Y, por si fuera poco, se podía añadir un tercer informe³⁸⁴, emitido al respecto por la Organización de

Ambiente, de 21 de febrero de 2008, Ref.: G-10 Cádiz LM, Asunto: Informe sobre el proyecto de Infraestructuras Portuarias para el Desarrollo del Puerto de Tarifa.

³⁸² Informe de la Delegación provincial de Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, de 3 de julio de 2008, Ref.: JJCB/FBS, Expte.: M006001, Asunto: Ampliación Puerto Tarifa.

³⁸³ Informe de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de 21 de enero de 2008, Ref.: SORPA/IMP/gr., Asunto: Ampliación Puerto Tarifa.

³⁸⁴ Informe de 14 de enero de 2008.

Productores Pesqueros de Almadraba, que subrayaba las consecuencias y efectos negativos que el proyecto podía tener sobre esta actividad en Tarifa.

En resumen, la posibilidad de poder causar consecuencias como la alteración de la calidad de las aguas, la producción de cambios en la intensidad y dirección de las corrientes marinas o la destrucción de los recursos pesqueros y marisqueros, entre otras, han sido las que han justificado la necesidad de volver a presentar un nuevo proyecto, que salve las deficiencias del anterior. En mayo de 2010 la APBA presentaba ese nuevo proyecto de ampliación, abriéndose de nuevo el debate sobre la cuestión. En opinión de los colectivos antes mencionados la amenaza al patrimonio cultural, turístico y medioambiental sigue existiendo³⁸⁵.

2.2. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA DE LA COMARCA CAMPOGIBRALTAREÑA.

Llama la atención el hecho de que las grandes instalaciones industriales del arco de la Bahía, como la refinería, la siderurgia y las centrales térmicas han estado incluidas desde 1975 en el Catálogo de industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera, concretamente dentro del Grupo A, que eran las más significativas. Este Catálogo venía recogido en el Anexo II del Decreto 833/1975, de 6 de febrero³⁸⁶, de desarrollo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, *de protección del ambiente atmosférico*³⁸⁷ (en adelante LPAA), que en la actualidad ha sido derogada por la Ley 34/2007, de 15 de

³⁸⁵ <<http://noalmegapuerto.detarifa.net/alegaciones/>>.

³⁸⁶ BOE núm. 96, de 22 de abril de 1975.

³⁸⁷ BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1972.

noviembre, *de calidad del aire y protección de la atmósfera*³⁸⁸, junto con los Anexos II y III del mencionado Decreto, y que contiene dicho catálogo en su Anexo IV.

Por su parte, dentro del ámbito comunitario, la creación del EPER (European Pollutant Emission Register), Registro Europeo de Emisiones Contaminantes mediante la Decisión 2000/479/CE³⁸⁹, en cumplimiento de lo establecido en el art. 15 de la Directiva 96/61/CE *relativa a la prevención y control integrados de la contaminación*³⁹⁰, que encontrará su transposición al ordenamiento jurídico español a través del art. 8 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, *de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*³⁹¹, va a suponer la aparición de una herramienta informativa pública que ayudara a conocer el nivel de las emisiones generadas al agua y al aire por determinadas actividades industriales. Los datos ofrecidos por este registro, que a partir del 1 de enero de 2008 quedó sustituido por el E-PRTR (European Pollutants Release and Transfer Register), Registro Europeo de Emisiones y Transferencias Contaminantes³⁹², que supone ir más allá, al exigir que se comunique información sobre un mayor número de contaminantes y actividades, sobre las emisiones al suelo, las

³⁸⁸ BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007.

³⁸⁹ Decisión de la Comisión 2000/479/CE, de 17 de julio de 2000 *relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) con arreglo al artículo 15 de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC)*. DO núm. L 192, de 28 de julio de 2000.

³⁹⁰ DO núm. L 257, de 10 de octubre de 1996.

³⁹¹ BOE núm. 157 de 2 de julio de 2002.

³⁹² Reglamento (CE) 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 enero de 2006 *relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo* (DO núm. L 33, de 04 de febrero de 2006). En nuestro ordenamiento jurídico el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, *por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de autorizaciones ambientales integradas* (BOE núm. 96, de 21 de abril de 2007).

Ambas normas se encuentran dentro del marco del *Convenio Aarhus* (Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales) de 25 de junio de 1998, ratificado el 29 de diciembre de 2004, y del *Protocolo CEPE/ONU PRTR*, firmado por la Comunidad Europea y 23 Estados Miembros en mayo de 2003 en Kiev en el marco de la Convención Aarhus, sobre registro de emisiones y transferencias de contaminantes.

emisiones de fuentes difusas y las transferencias fuera del emplazamiento, son los que nos deben ilustrar para saber cuál ha sido y es la situación de las emisiones a la atmósfera dentro del ámbito del Campo de Gibraltar, sin olvidar el dato, no obstante, de que no estén registradas aquellas emisiones no autorizadas, no pudiendo, en consecuencia, determinarse en su totalidad la situación real de la calidad atmosférica de la zona.

Los datos ofrecidos por esta herramienta no sólo permiten saber qué es lo que se vierte al aire en el Campo de Gibraltar, que ya de por sí es una información más que bastante para conocer que posibles repercusiones se pueden dar tanto en el medioambiente como en la salud de los habitantes de la zona, sino también en qué cantidad, pudiendo determinarse la evolución de las emisiones mediante un análisis dinámico entre los distintos años de registro, o lo que es lo mismo, pudiendo determinarse si la situación mejora o empeora.

Si bien es cierto que teniendo presente las cifras publicadas entre los años 2001 y 2008, que es la horquilla que permite el Registro³⁹³ en la actualidad, hay sustancias cuya emisión ha experimentado una disminución importante, lo cual siempre debe estimarse de manera positiva, también lo es que hay otras que se han mantenido o incluso han visto aumentada su emisión. En este orden de ideas podemos diferenciar tres grupos de sustancias, un primer grupo de sustancias que han aumentado la emisión, un segundo grupo de sustancias que aunque hayan disminuido su emisión han registrado importantes cotas en los años intermedios, lo cual es un dato a valorar, y un tercer grupo de sustancias que simplemente han disminuido su emisión.

³⁹³ <<http://www.prtr-es.es/>>.

Dentro del primer grupo nos encontramos con el metano, que en 2001 registraba una emisión de 2.326.000 kg³⁹⁴ y en 2008 de 2.568.000 kg³⁹⁵; el monóxido de carbono con aumento pequeño entre ambos años, que iba de 8.420.000 kg³⁹⁶ a 8.421.000 kg³⁹⁷, pero con una emisión en 2002 que superaba los 22.500.000 kg; el dióxido de carbono, que pasa de 7.050.000.000 kg³⁹⁸ en 2001 a 7.913.000.000 kg³⁹⁹ en 2008; y el dióxido de nitrógeno que en 2001 presentaba una emisión de 51.900 kg⁴⁰⁰ y en 2008 de 105.900 kg⁴⁰¹, pero con cotas superiores a 10.000.000 kg en 2004 y 2006.

En el segundo grupo estaría el arsénico que, aunque en 2001 registra 23 kg⁴⁰² y en 2008 22,9 kg⁴⁰³, en 2002 ha llegado a 80 kg y a 60 kg en 2007; el mercurio que de 33 kg⁴⁰⁴ en 2001 pasa a 18,2 kg⁴⁰⁵ en 2008, alcanzando su registro más alto en 2007 con

³⁹⁴ 2.180.000 corresponden a refinería CEPSA y 146.000 a LUBRISUR.

³⁹⁵ 1.720.000 corresponden al nuevo vertedero, 708.000 al antiguo vertedero y 140.000 a refinería CEPSA.

³⁹⁶ 6.520.000 corresponden a INTERQUISA y 1.900.000 refinería CEPSA.

³⁹⁷ 7.270.000 corresponden a INTERQUISA, 555.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras y 596.000 a la Central Térmica de ciclo combinado San Roque Grupo I.

³⁹⁸ 3.550.000.000 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios, 1.790.000.000 a refinería CEPSA, 912.000.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras 377.000.000 a GEGSA, 214.000.000 a GETESA, 207.000.000 a LUBRISUR.

³⁹⁹ 1.820.000.000 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios, 1.690.000.000 a refinería CEPSA, 1.510.000.000. a la Central Térmica de ciclo combinado Campo de Gibraltar (Nueva Generadora del Sur), 857.000.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras, 680.000.000 a la Central Térmica de ciclo combinado San Roque Grupo I, 382.000.000 GECSA, 324.000.000 a PETRESA, 207.000.000 a ACERINOX, 201.000.000 a GETESA 133.000.000 a LUBRISUR y 109.000.000 a INTERQUISA.

⁴⁰⁰ Corresponde todo a refinería CEPSA.

⁴⁰¹ 50.100 corresponden a refinería CEPSA, 38.300 a la Central Térmica de ciclo combinado Campo de Gibraltar (Nueva Generadora del Sur) y 17.500 a la Central Térmica de ciclo combinado San Roque Grupo I.

⁴⁰² Corresponde a refinería CEPSA.

⁴⁰³ Corresponde a refinería CEPSA.

⁴⁰⁴ Corresponde a refinería CEPSA.

⁴⁰⁵ Corresponde a refinería CEPSA.

cerca de 40 kg; los hidrocarburos policíclicos aromatizados que de 10.850 kg⁴⁰⁶ han pasado a 668 kg⁴⁰⁷ en 2008, llegando a registrar en 2002 más de 20.000 kg; las partículas que en 2001 aparecían con un registro de 1.916.700 kg⁴⁰⁸ y en 2008 con 399.000 kg⁴⁰⁹, sobrepasando en 2007 los 10.000.000 kg; los cloruros con 81.900 kg⁴¹⁰ al inicio del período y 72.600 kg⁴¹¹ al final, pero habiendo experimentado emisiones por encima de 1.000.000 kg también en 2007; los fluoruros que han pasado de 195.580 kg⁴¹² en 2001 a 66.870 kg⁴¹³ en 2008, pero llegando a cerca de los 250.000 kg en 2005; y el benceno, con un registro en 2001 de 55.500 kg⁴¹⁴ que se ha disminuido a 54.400 kg⁴¹⁵ en 2008, llegando a superar los 80.000 kg en 2005 y 2006.

Y en el tercer grupo mencionaríamos el amoníaco, que de 2001 a 2008 ha pasado de 405.000 kg⁴¹⁶ a 14.300 kg⁴¹⁷; el óxido de nitrógeno de 17.030.000 kg⁴¹⁸ a

⁴⁰⁶ 6.640 corresponden a INTERQUISA y 4.210 a refinería CEPESA.

⁴⁰⁷ Corresponde a refinería CEPESA.

⁴⁰⁸ 931.000 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios, 909.000 a Refinería CEPESA y 76.700 a ACERINOX.

⁴⁰⁹ Corresponde a la Central Térmica de carbón Los Barrios.

⁴¹⁰ 58.100 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios y 23.800 a refinería CEPESA.

⁴¹¹ 19.400 corresponden a refinería CEPESA y 53.200 a la Central Térmica de carbón Los Barrios.

⁴¹² 189.000 corresponde a la Central Térmica de carbón Los Barrios y 6.580 a PETRESA.

⁴¹³ 60.200 corresponden a la Central Térmica de carbón de Los Barrios y 6.670 a PETRESA.

⁴¹⁴ 28.500 corresponden a INTERQUISA y 27.000 a refinería CEPESA.

⁴¹⁵ 41.400 corresponden a INTERQUISA y 13.000 a refinería CEPESA.

⁴¹⁶ Corresponde a refinería CEPESA.

⁴¹⁷ Corresponde a refinería CEPESA.

⁴¹⁸ 11.000.000 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios, 1.840.000 a refinería CEPESA, 1.170.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras, 2.320.000 a GEGSA, 304.000 a LUBRISUR, 162.000 a GETESA, 107.000 a INTERQUISA y 127.000 a ACERINOX.

9.545.000 kg⁴¹⁹; el óxido de sulfuros de 46.526.000 kg⁴²⁰ a 15.890.000 kg⁴²¹; el cadmio de 43 kg⁴²² a 35,9 kg⁴²³; el cromo de 3.339 kg⁴²⁴ a 2.221 kg⁴²⁵; el cobre de 363 kg⁴²⁶ a 293 kg⁴²⁷; el níquel de 10.805 kg⁴²⁸ a 8.410,30 kg⁴²⁹; el plomo de 304 kg⁴³⁰ a 0 kg; el zinc de 1.034 kg⁴³¹ a 466 kg⁴³²; y NMCOV de 2.260.000 kg⁴³³ a 1.345.000 kg⁴³⁴.

Pero evidentemente los datos ofrecidos por este Registro no sólo nos permiten ver cuál es la composición atmosférica de la comarca y su cuantificación, sino que

⁴¹⁹ 3.640.000 corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios, 1.810.000 a GEGSA, 1.640.000 a refinería CEPSA, 786.000 a GETESA, 331.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras, 325.000 a PETRESA, 315.000 a la Central Térmica de ciclo combinado San Roque Grupo I, 210.000 a la Central Térmica de ciclo combinado Campo de Gibraltar (Nueva Generadora del Sur), 183.000 a INTERQUISA, 158.000 a LUBRISUR y 147.000 a ACERINOX.

⁴²⁰ 25.200.000 a refinería CEPSA, 16.500.000 a la Central Térmica de carbón de Los Barrios, 3.200.000 a LUBRISUR, 1.150.000 a la Central Térmica Bahía de Algeciras y 476.000 a TORRASPAPEL.

⁴²¹ 8.180.000 corresponden a refinería CEPSA, 7.010.000 a la Central Térmica de carbón Los Barrios y 700.000 a LUBRISUR.

⁴²² Corresponden a refinería CEPSA.

⁴²³ 22,9 corresponden a refinería CEPSA y 13 a la Central Térmica San Roque Grupo II.

⁴²⁴ 2.370 corresponden a refinería CEPSA, 771 a ACERINOX y 198 a la Central Térmica de carbón Los Barrios.

⁴²⁵ 1.970 corresponden a refinería CEPSA y 251 a ACERINOX.

⁴²⁶ Corresponden a refinería CEPSA.

⁴²⁷ Corresponden a refinería CEPSA.

⁴²⁸ 8.980 corresponden a refinería CEPSA, 1.420 a LUBRISUR, 251 a la Central Térmica de carbón Los Barrios y 154 a ACERINOX.

⁴²⁹ 7.300 corresponden a refinería CEPSA, 1.030 a LUBRISUR y 80,3 a la Central Térmica de carbón Los Barrios.

⁴³⁰ Corresponden a la Central Térmica de carbón Los Barrios.

⁴³¹ 571 corresponden a refinería CEPSA y 463 a ACERINOX.

⁴³² Corresponden a refinería CEPSA.

⁴³³ 1.170.000 corresponden a Refinería CEPSA y 1.090.000 a INTERQUISA.

⁴³⁴ 937.000 corresponden a INTERQUISA y 408.000 a refinería CEPSA.

también nos ayudan a comprobar si los umbrales europeos⁴³⁵ son respetados. En este sentido si volvemos a echar mano de este instrumento y nos situamos en un año intermedio del período que venimos utilizando, 2001-2008, podemos observar, a modo de ejemplo, como en 2004 la refinería alcanzaba los 20.000.000.000 kg en la emisión de dióxido de carbono, cuando el límite está en 100.000.000, y 18.700.000 kg en óxido de azufre, siendo el máximo 150.000; o ver cómo, en ese mismo año, la Central Térmica de San Roque Grupo I también se extralimitaba al emitir 935.000.000 kg de dióxido de carbono, o 360.000 kg de óxidos de nitrógeno, cuando no se podía emitir más de 100.000, ó 22.600 kg de óxido nítrico, estando el umbral en 10.000; o incluso como en el año siguiente la Central Térmica de San Roque Grupo II volvía a rebasar el techo establecido llegando a los 10.000.000.000 kg en la emisión de dióxido de carbono. Con estas cifras que, como decimos, son sólo una muestra de lo que ha ocurrido en estos años, ya que se pueden señalar muchos más casos de extralimitación de los umbrales establecidos⁴³⁶, es razonable que exista una preocupación por parte de la población de la zona, que al fin y al cabo es la destinataria de todo ello, puesto que con sustancias como el óxido de azufre, que es pernicioso por su incidencia en las enfermedades cardiorespiratorias, o el óxido de nitrógeno, que puede producir dificultades en las vías respiratorias, sin olvidar, por otro lado, todas aquellas sustancias que son agentes cancerígenos, como el benceno, o los efectos derivados del llamado efecto invernadero, provocado por el dióxido de carbono, la situación de alarma sanitaria y medioambiental

⁴³⁵ Anexo A1 de la Decisión de la Comisión 2000/479/CE. Posteriormente serán reproducidos en el Anexo II del Reglamento (CE) 166/2006. En nuestro ordenamiento jurídico en el Anexo II del Real Decreto 508/2007.

⁴³⁶ Otros ejemplos los encontramos en PETRESA que emitió en 2004, 445.000.000 kg de dióxido de carbono y 538.000 kg de óxidos de nitrógeno, y 269.000 kg de óxido de azufre en 2002; en la Central Térmica de ciclo combinado de Nueva Generadora del Sur, S.A. que emitió 602.000.000 kg de dióxido de carbono, 148.000 kg de óxidos de nitrógeno y 14.500 kg de óxido nítrico en 2004; o en ACERINOX que llegaba a emitir 262.000.000 kg de dióxido de carbono en 2005 y 147.000 kg de óxido de nitrógeno en 2008.

es permanente, más aún, si a todo lo anterior se le suman episodios de contaminación radiactiva, como el protagonizado por ACERINOX en 1998⁴³⁷.

Las instituciones europeas son conocedoras de la situación descrita, no en vano la Comisión europea manifestaba en 2007, con carácter más genérico y en referencia a ámbitos nacionales, su preocupación por los niveles de emisión atmosférica de determinadas sustancias perjudiciales para la salud humana, que se venían alcanzando en países como España, Francia, Italia, Reino Unido y Eslovenia⁴³⁸.

2.3. CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS DE LA COMARCA CAMPOGIBALTAREÑA.

De acuerdo con un informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en adelante CSIC) “...se considera que un suelo contaminado es aquel que ha superado su capacidad de amortiguación para una o varias sustancias. En consecuencia, pasa de actuar como un sistema protector a ser una causa de problemas para el agua, la atmósfera y/o los organismos. Al mismo tiempo se modifican sus

⁴³⁷ Incidente sucedido el 30 de mayo de 1998 por el isótopo Cesio-137. El 6 de febrero de 2008 sería planteada, por la asociación ecologista AGADEN Campo de Gibraltar, al CSN (Consejo de Seguridad Nacional) mediante escrito registrado en la Subdelegación de gobierno de la Junta de Andalucía en Algeciras (registro núm. 128-4097 de 6 de febrero de 2008 en la subdelegación, con fecha de entrada en el CSN de 12 de febrero de 2008, registro nº 2330), petición de informe radiológico en la comarca, ante la alerta de contaminación radiactiva en las Marismas de Mendaña, en Huelva, procedentes de las cenizas de ACERINOX, en concreto del traslado de 7.000 toneladas de cenizas radiactivas a dichas marismas. Según indicaba el grupo ecologista la petición se basaba en el hecho de que aquellas cenizas estuvieron depositadas irregularmente y al descubierto en la fábrica de ACERINOX durante un período de 5 años. La respuesta del CSN rechazaría la necesidad de llevar a cabo un informe radiológico, basándose principalmente en lo adecuado del plan de actuación presentado por ACERINOX y en la inexistencia de consecuencias significativas desde el punto de vista de la protección radiológica en la población ni en el medio ambiente(en <http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/Consultas/AgadenRespuestaAcerinox%5B1%5D.pdf>).

⁴³⁸ Diario *EL MUNDO*, de 17 de octubre de 2007.

equilibrios biogeoquímicos y aparecen cantidades anómalas de determinados componentes que causan cambios en sus propiedades físicas, químicas o biológicas.”⁴³⁹

La contaminación del suelo, que puede tener como efectos desde un riesgo tóxico para la salud humana hasta la pérdida de recursos naturales y económicos, representa en el Campo de Gibraltar un añadido a la problemática medioambiental. La presencia de la industria pesada, así como la mala o inadecuada gestión de los residuos urbanos, contribuyen, sin lugar a dudas, a la degradación de uno de los medios más sensibles y vulnerables frente a la contaminación, pudiendo desembocar en una cadena de efectos en cuyo último eslabón se encuentra el ser humano⁴⁴⁰.

La transformación del EPER en el E-PRTR, que como hemos comentado ha supuesto la inclusión en el Registro de la emisiones al suelo, ha supuesto, verdaderamente, un paso hacia delante, paso, no obstante, tardío si tenemos en cuenta que los datos que podemos obtener de este Registro, en cuanto a dichas emisiones, comienzan a partir de 2007⁴⁴¹. Los residuos de hidrocarburos⁴⁴², de lodos del tratamiento *in situ* de efluentes que contienen sustancias peligrosas⁴⁴³, de aceites minerales no clorados de motor⁴⁴⁴, de ácido sulfúrico y ácido sulfuroso⁴⁴⁵ y lodos

⁴³⁹ Consejo Superior de Investigaciones científicas-Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Diagnóstico de la situación ambiental del entorno del campo de Gibraltar. Informe diciembre de 2004, pág. 11. <<http://www.csic.es>>.

⁴⁴⁰ DE MIGUEL PERALES, C.; *Régimen jurídico español de suelos contaminados*, Ed. Aranzadi Civitas, Cizur Menor, 2007, pág. 22.

⁴⁴¹ <<http://www.prtr-es.es>>.

⁴⁴² Refinería CEPSA e INTERQUISA.

⁴⁴³ Refinería CEPSA.

⁴⁴⁴ ACERINOX, INTERQUISA, Central Térmica ciclo combinado San Roque Grupo I y Grupo II y Central Térmica de carbón Los Barrios.

oleosos procedentes de operaciones de mantenimiento de plantas o equipos⁴⁴⁶, que son entre otros los que podemos encontrar dentro de este Registro y más concretamente dentro de su epígrafe de residuos peligrosos⁴⁴⁷, no sólo son emitidos por la industria campogibraltereña en los suelos de la comarca, sino que además ello se hace sobrepasando los umbrales establecidos⁴⁴⁸, esto es, las 2 t por año. Basta con ver los datos publicados con respecto a los derrames de hidrocarburos cuya titularidad corresponde a la refinería, para comprobar lo que decimos. Si en 2007 el derrame era 78,4 t, en 2008 ascenderá a las 310 t.

⁴⁴⁵ PETRESA.

⁴⁴⁶ PETRESA.

⁴⁴⁷ El art. 2 del Reglamento (CE) 166/2006 establece que debe entenderse por “«residuo peligroso»: cualquier sustancia u objeto al que hace referencia el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 91/689/CEE.”. Si nos vamos a dicho precepto de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, *relativa a los residuos peligrosos* (DO núm. L 377, de 31 diciembre de 1991) que ha sido modificado por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, *sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas* (DO núm. L, 312/3 de 22 de noviembre de 2008) y que la derogará a partir del 12 de diciembre de 2010, vemos como su tenor literal es el siguiente:

“A efectos de la presente Directiva se entenderá por "residuo peligroso":

- residuos clasificados como residuos peligrosos y que figuran en la lista establecida mediante la Decisión 2000/532/CE de la Comisión [] sobre la base de los anexos I y II de la presente Directiva. Tales residuos deberán tener una o más propiedades de las enumeradas en la lista del anexo III. Dicha lista tendrá en cuenta el origen y la composición de los residuos y, cuando corresponda, los valores límite de concentración. Se examinará periódicamente y, si hubiera lugar, se revisará. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva completándola, se adoptarán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control previsto en el artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos [];

- cualquier otro residuo que, a juicio de un Estado miembro, presente cualquiera de las propiedades que se enumeran en el anexo III. Tales casos se notificarán a la Comisión y se revisarán con objeto de adaptar la lista. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva completándola, se adoptarán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control previsto en el artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2006/12/CE;

La propiedades que menciona el Anexo III de la Directiva 91/689/CEE, después de la modificación por la Directiva 2008/98/CE, son: “explosivo, oxidante, fácilmente inflamable, inflamable, irritante, nocivo, tóxico, cancerígeno, corrosivo, infeccioso, tóxico para la reproducción, mutagénico, residuos que emiten gases tóxicos o muy tóxicos al entrar en contacto con el aire, con el agua o con un ácido, sensibilizante, ecotóxico y residuos susceptibles, después de su eliminación, de dar lugar a otra sustancia por un medio cualquiera, por ejemplo, un lixiviado que posee algunas de las características antes enumeradas”.

⁴⁴⁸ El art 5.1.b) del Reglamento (CE) 166/2006 y el art. 3.1.b) del Real Decreto 508/2007.

El hecho de que estamos ante un problema relevante es fácilmente perceptible, sobre todo si tenemos en cuenta la gravedad de lo que establece el mencionado informe del CSIC, en cuanto a los efectos que se pueden derivar de una efectiva contaminación de los suelos mediante el derrame de hidrocarburos, que va a tener de entrada, como primera consecuencia, la destrucción de la vegetación de la zona, dado que la carencia de oxígeno y la producción de ácido sulfhídrico o sulfuro de hidrógeno, que se encuentra naturalmente en el petróleo y que da lugar a un característico hedor (huevos podridos), extermina las raíces de la mayoría de las plantas, incluyendo la de los árboles de envergadura. Y es que, como menciona el informe, este tipo de contaminación produce una evidente alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del suelo.

Con respecto a las propiedades químicas, añade el documento, que se puede afirmar que el vertido de hidrocarburo supone el aumento del carbono orgánico, puesto que el 75% del carbono del petróleo es oxidable, además de la disminución del pH, como consecuencia de la acumulación del carbono orgánico y la generación de ácidos orgánicos, así como el aumento del magnesio, hierro y el fósforo.

2.4. LA SALUD DE LOS CAMPOGIBALTAREÑOS Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA COMARCA. VICTIMA Y VERDUGO.

2.4.1. Estudios realizados.

Todo lo que venimos exponiendo sobre los diversos efectos que ha tenido y tiene la actividad industrial en la comarca campogibaltareña, con una afectación sobre las aguas de la Bahía de Algeciras, sobre los suelos y sobre la atmósfera, nos hace

preguntarnos, evidentemente, cual es la repercusión sobre la salud de los habitantes de la zona.

Estudios como el realizado por el catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y epidemiólogo, Joan BENACH, ponen de manifiesto el problema de salud pública existente en la comarca del Campo de Gibraltar. Este profesor a través de su “Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España 1987-1995”⁴⁴⁹, realizado en 2001, demuestra que en la comarca campogibraltareña existen evidencias y datos realmente alarmantes que ponen de relieve el deterioro y la situación de crisis que sufre la salud de los habitantes de la zona. Como dato alarmante se puede extraer de este trabajo la conclusión de que la esperanza de vida de los campogibraltareños es de 20 años menos en comparación con otras comarcas españolas, así como la referencia de que la mortalidad y los índices de todo tipo de cánceres y patologías tumorales, son más elevados en este punto de la geografía gaditana, que en el resto de Andalucía y de España. No se puede afirmar que se establezca una expresa relación causa-efecto, pero de lo preocupante de la situación no cabe duda alguna. El profesor BENACH afirma que se pueden sacar dos conclusiones de los datos obtenidos, primera “...que las autoridades sanitarias deberían hacer un estudio en profundidad para saber las causas que están provocando este riesgo más elevado de mortalidad;” y segunda, “...que habría que ir con mucho más cuidado para con los posibles factores de riesgo que tengan que ver con la contaminación, con los residuos industriales, y que pueden estar provocando esta situación”⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Podemos mencionar del mismo autor y llegando a las mismas conclusiones, en “The geography of the highest mortality areas in Spain: a striking cluster in the southwestern region of the country” en *Occupational and Environmental Medicine*, marzo 2004, nº 61, pág. 280.

⁴⁵⁰ Declaraciones durante la presentación en la ciudad de Cádiz el 16 de diciembre de 2001.

En el año 2004 la Escuela Andaluza de Salud Pública (en adelante EASP) elabora un “*Estudio sobre la mortalidad por municipios en la provincia de Cádiz y Estudio sobre la situación de salud en la provincia de Cádiz*”⁴⁵¹. Con este trabajo, que divide el análisis en dos períodos, de 1975 a 1987 y de 1988 a 2000, parece quedar claro que existe una mayor tasa de mortalidad en los municipios del Campo de Gibraltar en relación con el resto de Andalucía, destacándose como causas de muerte enfermedades del corazón, arteriosclerosis, SIDA, cáncer de pulmón y enfermedad cerebro-vascular. Pero también parece querer transmitirse la conclusión de que problemas como el tabaquismo, el sobrepeso o la seguridad vial, e incluso factores socioeconómicos o el desempleo, tienen más relación con la mortalidad que la concreta calidad medioambiental de la zona, ya que, aun reconociendo que esta es peor en la comarca campogibaltareña, en comparación con el resto de la provincia de Cádiz y de la Comunidad Autónoma andaluza, nos sorprende que sólo se haga, en el apartado de las recomendaciones, una propuesta expresa de intensificar los programas para combatir el tabaquismo, promover la actividad física, la dieta saludable y la seguridad vial, así como la prevención del SIDA, todo lo cual es completamente plausible, sin que se haga lo mismo con respecto a la problemática medioambiental, respecto a la cual únicamente se hace un pequeño apunte, cuyo contenido, lejos de aclarar algo sobre el tema, demuestra la inferior categoría que se le pretende dar a esta potencial causa.

El informe del CSIC de 2005⁴⁵², titulado “*Diagnóstico de la situación ambiental del entorno del Campo de Gibraltar*”⁴⁵³, elaborado conjuntamente con la UCA, después

⁴⁵¹ <<http://www.osman.es/bibliografia/andalucia>>.

⁴⁵² Presentado en Algeciras el 12 de mayo de 2005.

⁴⁵³ <<http://www.csic.es>>

de llegar a una serie de conclusiones empíricas sobre la presencia y los niveles de determinados elementos tóxicos, realizaba la recomendación de llevar a cabo un estudio epidemiológico general en el Campo de Gibraltar y uno específico para la barriada de Puente Mayorga, en el término municipal de San Roque, lugar de ubicación concreta de parte de las instalaciones industriales. Este informe va a recomendar la determinación de benceno⁴⁵⁴ en plasma sanguíneo y del níquel⁴⁵⁵ en la orina, existiendo un reconocimiento expreso de que estos elementos pueden tener una incidencia sobre los habitantes de la comarca, al ser dañinos para el sistema inmunológico y poder causar enfermedades como el cáncer.

La realidad descrita por el mencionado informe tuvo como respuesta política el compromiso por parte del Gobierno andaluz de tomar cartas en el asunto, mediante la consecución del objetivo de una rebaja en las emisiones de dióxido de azufre y el cambio de combustible, utilizado por las empresas de la zona, por otro menos

⁴⁵⁴ En aquel momento estaba vigente la Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, *sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente* (DO núm. L 313, de 13 de diciembre de 2000). La anterior Directiva complementa la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, *relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente* (DO núm. L 163, de 29 de junio de 1999 (modificada por la Decisión de la Comisión 2001/744/CE, de 17 de octubre (DO núm. L 278, de 23 de octubre de 2001)). A partir de junio de 2010 estas Directivas estarán derogadas por la nueva Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, *relativa a la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa* (DO núm. L 152, de 11 de junio de 2008).

En derecho español hay que mencionar el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, *sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono* (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2002).

⁴⁵⁵ Directiva 2004/107/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004, *relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente* (DO núm. L 23, de 26 de enero 2005). El tercer Considerando de la Directiva establece: “Los datos científicos muestran que el arsénico, el cadmio, el níquel y algunos hidrocarburos aromáticos policíclicos son cancerígenos genotóxicos para el ser humano y que no hay ningún límite identificable por debajo del cual estas sustancias no constituyan un riesgo para la salud humana”.

Esta Directiva se incorpora al derecho español mediante el Real Decreto 812/2007, de 22 de junio, *sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos* (BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007).

contaminante. Así llegaría, con la Orden de 15 de septiembre de 2005⁴⁵⁶ de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el “*Plan de Acción Medioambiental para el Campo de Gibraltar*”, que reconociendo, como lo han hecho otros instrumentos andaluces⁴⁵⁷, el especial conflicto entre el desarrollo industrial de la zona y el medio ambiente, era presentado en sociedad como medida política de urgencia ante la situación de alarma creada, pero dejando por el momento de lado la idea de realizar un exhaustivo y necesario estudio epidemiológico, que era realmente lo recomendado por el informe del CSIC.

Por su parte el proyecto EMECAS⁴⁵⁸ (Estudio Multicéntrico sobre los Efectos de la Contaminación Atmosférica en la Salud) va a suponer un esfuerzo cooperativo de doce grupos de investigación donde se analiza y evalúa el impacto, a corto plazo, de la contaminación atmosférica sobre los ingresos hospitalarios y la mortalidad en 17 ciudades españolas⁴⁵⁹. Este estudio, coordinado por el investigador de la unidad de epidemiología y estadística de la EVES (Escuela Valenciana de Estudios por la Salud), Ferrán BALLESTER, ha demostrado la asociación entre la presencia de determinadas sustancias tóxicas en el ambiente, como son el dióxido de azufre, el dióxido de

⁴⁵⁶ BOJA núm. 187, de 23 de septiembre de 2005.

⁴⁵⁷ Los Planes Correctores de Vertidos y Emisiones Atmosféricas de 1988 y 1989, respectivamente, y Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar de 2001.

⁴⁵⁸ Este proyecto supone la ampliación de los objetivos del proyecto EMECAM (Estudio Multicéntrico Español sobre la relación entre la Contaminación Atmosférica y la Mortalidad) que se inició en 1997 para constatar, a corto plazo, el efecto de la contaminación atmosférica sobre la mortalidad de 14 ciudades españolas entre 1990 y 1995.

⁴⁵⁹ Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Gijón, Granada, Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Oviedo, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Valencia, Vigo, Vitoria y Zaragoza.

nitrógeno, el monóxido de carbono y el ozono, con problemas coronarios o vasculares a corto plazo y cáncer de pulmón⁴⁶⁰.

En julio de 2006 los miembros del Grupo de Salud Respiratoria del Campo de Gibraltar darán a conocer un estudio sobre las enfermedades alérgicas y los distintos factores asociados en la población infantil y adolescente en la comarca⁴⁶¹. Si bien es cierto que las conclusiones a las que llega este trabajo indican en primera instancia que no puede establecerse una asociación significativa entre la sintomatología alérgica y los contaminantes ambientales estudiados, también lo es que la lista de estos se reduce en este trabajo al dióxido de azufre y de nitrógeno, no habiéndose utilizado, por otro lado, los datos ofrecidos por los sensores de las partículas en suspensión. Además es de resaltar la recomendación que hace en su página 40 de “...continuar los esfuerzos para medir de forma más precisa la posible relación entre los niveles de contaminantes ambientales y la prevalencia o incidencia de patología alérgica en la población infantil del Campo de Gibraltar”.

Las recomendaciones del informe de 2005 del CSIC no sólo darán lugar al mencionado Plan de Acción Medioambiental para el Campo de Gibraltar, sino que la administración andaluza, a través de la EASP, presentará en 2006 el “*Estudio sobre la exposición a metales pesados de la población del Campo de Gibraltar*”⁴⁶² y el “*Estudio*

⁴⁶⁰ BALLESTER DÍEZ, F. Y OTROS.; “El proyecto EMECAS: Protocolo del estudio multicéntrico en España de los efectos a corto plazo de la contaminación atmosférica sobre la salud” en *Revista Española de Salud Pública*, Vol.79, núm. 2, marzo-abril 2005, publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, págs. 229 a 242.

⁴⁶¹ <http://www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/p_4_p_1_vigilancia_de_a_salud/alergia_poblacion_infantil.pdf>.

⁴⁶² <http://www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/p_4_p_1_vigilancia_de_la_salud/metales_pesados_gibraltar.pdf>.

*de patologías relacionadas con la exposición crónica a benceno*⁴⁶³. En el primero, tras el análisis de cadmio, cromo y níquel en orina, se reconocerá la existencia de niveles de cadmio, agente cancerígeno, superiores a los del resto de Andalucía, en las barriadas de Puente Mayorga (San Roque), Campamento (San Roque) y Palmones (Los Barrios), esto es, barriadas que forman parte del arco de la Bahía de Algeciras y que son, como hemos mencionado en diversas ocasiones, lugar de ubicación de las instalaciones industriales. En el segundo, por su parte, se llega a la conclusión de inexistencia de una mayor incidencia de este elemento cancerígeno en estas tres barriadas, en comparación con el resto de municipios del Campo de Gibraltar y de la provincia de Cádiz.

Pero la relación entre la contaminación y el deterioro de la salud volvió a ser demostrada por los trabajos de investigación llevados a cabo por la SEPAR (Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica), concretamente Pilar CEBOLLERO, coordinadora del área de Enfermedades Respiratorias y Medio Ambiente de SEPAR y especialista adjunta del Servicio de Neumología del Hospital pamplonés “Virgen del Camino”, establecía que la exposición al aire contaminado tenía consecuencias importantes como el agravamiento del asma y la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, así como el aumento de los ingresos hospitalarios por enfermedades respiratorias, la aparición de problemas alérgicos y, de manera temprana, de enfermedades respiratorias en los niños, llegando incluso a producirse la pérdida en la función pulmonar o la trágica situación de padecer, desgraciadamente, el cáncer de pulmón⁴⁶⁴.

⁴⁶³ <<http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/andaluciaessalud/bolet/portada.asp?act=html&f=../docs/43/op2.HTM&id=43>>.

⁴⁶⁴ <http://www.separ.es/noticias/cuidado_medio_ambiente_prevenir_enfermedades_neumologicas.html>.

En septiembre de 2006 nacería el “*Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España (1989-1998)*”⁴⁶⁵, de la mano, esta vez, del Instituto de Salud Carlos III. La foto que ofrece este trabajo de investigación en relación al Campo de Gibraltar sólo admite una lectura, aquella que indica una mayor incidencia de cáncer en esta comarca del sur de Cádiz en comparación con el resto del país, siendo realmente preocupante como los índices de mortalidad están por encima de la media nacional⁴⁶⁶. Con los datos ofrecidos por este estudio los grupos ecologistas locales han realizado una tabla que ofrece una visión más clara y gráfica del problema:

| | Algeciras | Tarifa | Los Barrios | San Roque | La Línea | Castellar | Jimena |
|---|-----------|--------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|
| C. de Cavidad Bucal y Faringe | 1,10 | 1,10 | 1,05 | 0,95 | 1,10 | 0,95 | 0,95 |
| C. de Esófago | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 |
| C. de Estomago | 1,10 | 1,10 | 0,77 | 0,77 | 0,77 | 0,77 | 0,77 |
| C. Colorrectal | 1,10 | 1,10 | 0,77 | 0,77 | 0,91 | 0,91 | 0,91 |
| C. de Páncreas | 1,05 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 1,10 | 0,77 | 0,77 |
| C. de Laringe | 1,10 | 1,50 | 1,30 | 1,10 | 1,10 | 1,30 | 1,10 |
| C. de Pulmón | 1,50 | 1,50 | 1,50 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| C. de Pleura | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 1,10 | 1,30 | 0,77 | 0,77 |
| C. de Tejido Conjuntivo y otros tejidos blandos | 1,05 | 1,10 | 1,05 | 0,95 | 0,95 | 1,05 | 1,05 |

⁴⁶⁵ <<http://www.isciii.es/ISCIII/es/contenidos/fd-servicios-cientifico-tecnicos/fd-vigilancias-alertas/fd-epidemiologia-ambiental-y-cancer/mortalidad-cancer-en-espana.shtml>>.

⁴⁶⁶ Con posterioridad la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP) elaborará el “*Atlas interactivo de mortalidad en Andalucía: AIMA, 1981-2006*”, que supone una nueva herramienta que contiene un Sistema de Información Geográfica dinámico que permite visualizar en *web-site* más de 12.000 mapas y 338.000 gráficos de tendencias correspondientes a la distribución espacio-temporal de las principales causas de muerte en Andalucía por grupos de edad y sexo desde 1981. Analizado en OCAÑA RIOLA, R. Y OTROS.;” Atlas interactivo de mortalidad en Andalucía (AIMA)” en *Revista Española de Salud Pública*, Vol.82, núm. 4, julio-agosto 2008, publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, págs. 379 a 394.

| | Algeciras | Tarifa | Los Barrios | San Roque | La Línea | Castellar | Jimena |
|------------------------------------|-----------|--------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|
| Melanoma maligno cutáneo | 1,10 | 0,91 | 0,91 | 0,77 | 0,95 | 0,91 | 0,91 |
| C. de Mama | 0,95 | 0,95 | 0,91 | 0,95 | 0,77 | 0,95 | 0,77 |
| C. de Útero | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,05 |
| C de Ovario | 1,05 | 1,05 | 0,95 | 0,91 | 0,95 | 0,95 | 0,77 |
| C. de Próstata | 0,95 | 1,05 | 0,95 | 0,95 | 0,77 | 0,77 | 0,77 |
| C. de Vejiga | 1,50 | 1,50 | 1,30 | 1,50 | 1,30 | 1,30 | 1,10 |
| C. de Riñón | 0,91 | 0,77 | 0,91 | 0,77 | 1,30 | 0,91 | 0,77 |
| C. de Encéfalo | 0,77 | 0,77 | 0,91 | 0,77 | 0,95 | 0,77 | 0,77 |
| C. de Tiroides | 0,95 | 0,95 | 0,77 | 0,91 | 0,95 | 0,95 | 0,95 |
| C. de Linfomas no Hodgkinianos | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 |
| Mieloma múltiple | 0,91 | 0,77 | 0,77 | 0,77 | 0,91 | 0,77 | 0,77 |
| Leucemias | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 |
| Tuberculosis | 1,30 | 1,10 | 0,91 | 1,10 | 1,50 | 0,95 | 0,95 |
| Diabetes | 1,10 | 1,50 | 1,10 | 1,50 | 1,30 | 1,10 | 1,05 |
| Psicosis orgánica Senil y Presenil | 0,77 | 0,77 | 0,67 | 0,67 | 0,77 | 0,67 | 0,67 |
| Parkinson | 0,91 | 0,77 | 0,67 | 0,91 | 0,91 | 0,77 | 0,77 |
| E. Isquémica del corazón | 1,05 | 0,95 | 1,05 | 1,30 | 1,30 | 1,50 | 1,50 |
| Insuficiencia Cardíaca | 1,05 | 1,10 | 0,91 | 1,05 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| E. Cerebro Vascular | 1,30 | 1,10 | 0,95 | 1,05 | 1,10 | 1,10 | 1,30 |
| Neumonía | 1,30 | 1,10 | 1,10 | 1,05 | 0,95 | 0,77 | 0,95 |
| Gripe | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,67 | 0,77 | 0,67 |
| Enfisema y Asma | 1,05 | 0,95 | 0,95 | 0,91 | 0,91 | 0,77 | 0,91 |



MENOR PROBABILIDAD MAYOR PROBABILIDAD

- 1 Es el riesgo medio en España.
- 1,5 Es un riesgo 50% superior a la media española
- 0,5 Es un riesgo 50% inferior a la media española.

(Fuente: Agaden, Ecologistas en Acción, Environmental Safety Group y Greenpeace).

Un nuevo informe del CSIC, en diciembre de 2006⁴⁶⁷, volvería a poner de manifiesto la realidad del panorama en el entorno de la comarca campogibaltareña, en cuanto a la problemática de salud pública, demostrando lamentablemente que desde el informe de 2005, que, teóricamente, tanta alerta causa, la situación no había mejorado. Datos como que la concentración de metales pesados sigue siendo elevada en puntos próximos a las instalaciones industriales emisoras y que constata la existencia de hasta 19 compuestos derivados de los bencenos y los xilenos, sustancias altamente cancerígenas, hacen que el optimismo quede aún muy lejos.

En 2007 la EASP dará a conocer un nuevo trabajo sobre el benceno con el título de “*Estudio de Morbilidad por enfermedades hematológicas en el Campo de Gibraltar*”⁴⁶⁸, en el que, en la misma línea de 2006, descartará un exceso de morbilidad significativo para las enfermedades hematológicas en la localización de estudio, entre las que pudieran estar las asociadas al benceno, aunque llama la atención el último párrafo de las conclusiones, donde se hace referencia al deber de evaluar la exposición real de las personas al benceno en las barriadas industrializadas.

El esfuerzo de otros entes también ha ayudado a arrojar más luz al tema que analizamos, así el OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España), creado por el Ministerio de Medio Ambiente, la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) y la Fundación Biodiversidad, en su informe temático de 2007, “*Calidad de aire en las*

⁴⁶⁷ <<http://www.eez.csic.es/files/InfoFinalAmpGibraltar.pdf>>.

⁴⁶⁸ <http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/andaluciaessalud/bolet/portada.asp?act=html&f=../docs/43/opcion1_noticia.HTM&id=43>.

ciudades: Clave de sostenibilidad urbana”, llega a la conclusión, en lo que concierne a la comarca campogibraltareña, que de los 53 municipios más perniciosos para la salud en España, 2 de ellos se localizan en dicha comarca, San Roque y Los Barrios, esto es, los municipios donde casualmente, o quizás no, se concentran la mayor parte del desarrollo industrial de la zona, con la presencia de la propia refinería de CEPSA, la fábrica de ACERINOX y la centrales térmicas. Las emisiones de óxido de carbono, de óxido de nitrógeno, amoniaco, arsénico, cadmio y cromo y las partículas en suspensión, que tienen su origen en la industria química y energética, aclara el informe, crean una situación de grave riesgo, de tal manera que los vecinos de las zonas afectadas se convierten en víctimas, susceptibles de padecer cánceres, como el de pulmón y el de pleura. Del propio informe se deriva que el Ministerio de Medio Ambiente ha confirmado que el análisis realizado demuestra una correlación casi directa entre la industria que produce emisiones excesivas de elementos contaminantes y la precaria calidad de la salud de los habitantes de los núcleos poblacionales cercanos a las instalaciones industriales. Es alarmante la estimación realizada por este estudio, que eleva el porcentaje de los casos de cáncer entre un 12 y 15% en el caso de las poblaciones sometidas de manera constante a las emisiones antes referidas⁴⁶⁹.

El último estudio realizado por la EASP, *“Evaluación de la exposición a BTEX en la población del Campo de Gibraltar”*⁴⁷⁰, esto es, a Benceno, Tolueno, Etilbenceno, m/p-Xileno y o-Xileno, que comienza sus conclusiones indicando que las mediciones de benceno realizadas en las zonas objeto de estudio están dentro de los umbrales de la

⁴⁶⁹<<http://www.sostenibilidad-es.org/informes/informes-tematicos/calidad-del-aire-en-las-ciudades-clave-de-sostenibilidad-urbana>>.

⁴⁷⁰<http://www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/p_4_p_1_vigilancia_de_la_salud/programas_Informe_estudio_BTEX.PDF>.

normativa europea, ha tenido que reconocer la peor situación de calidad del aire de la barriada sanroqueña de Puente Mayorga en relación con otros puntos de la comarca, estableciendo como principal recomendación el control sobre la industria petroquímica de la zona y de aquellas otras actividades secundarias vinculadas con la misma.

Pero si los distintos trabajos que venimos exponiendo nos arrojan datos más que esclarecedores sobre cuál puede ser el panorama con que nos encontramos al tratar el tema de la salud de los habitantes de la comarca, aún más sorprendentes son, por el carácter expreso y comprometido de su contenido, los resultados a los que ha llegado un estudio, posterior a los anteriores, publicado en 2009 bajo el título “*Análisis epidemiológico de la mortalidad por causas en la Bahía (2001-2005)*”. Los investigadores establecen literalmente:

“Se encuentra un exceso de mortalidad general y prematura estadísticamente significativo en los hombres y las mujeres de la Bahía de Algeciras, una zona próxima al estrecho de Gibraltar que soporta unos altos niveles de contaminación atmosférica. El riesgo relativo de la mortalidad prematura en los hombres es de 1,16 (IC95%: 1,15-1,17) respecto a Andalucía y de 1,30 (IC95%: 1,29-1,32) respecto a España, y en las mujeres es de 1,17 (IC95%: 1,15-1,19) y 1,24 (IC95%: 1,22-1,26), respectivamente. De los grandes grupos de causas estudiados destaca el mayor riesgo de muerte por enfermedades infecciosas y parasitarias, respiratorias y tumores malignos. Por causas específicas, sobresalen la isquemia cardiaca y los tumores mal definidos en ambos sexos. En

los hombres destaca la sobremortalidad general y prematura de los tumores de tráquea, bronquio y pulmón, vejiga urinaria y cirrosis hepática.”⁴⁷¹

Con estos datos no es necesario reproducir las conclusiones a las que llegan los autores del estudio, que sólo pueden resumirse en la necesidad imperiosa de acabar con el trágico, ya que no se puede utilizar otro adjetivo, problema de salud existente.

2.4.2. La necesidad de un estudio epidemiológico en el Campo de Gibraltar.

La relación de estudios que acabamos de mencionar nos constata, por lo menos, una verdad ineludible, la salud de los habitantes de toda la zona vinculada al enclave industrial campogibraltareño, incluyendo también, cómo no, a los del Peñón, presenta una situación de crisis cuando menos preocupante, demostrado ello por los altos índices de mortalidad que hemos visto y por el desarrollo de las distintas enfermedades mencionadas, que parecen afectar mucho más a los vecinos de la zona a la hora de hacer la comparativa con otros puntos del territorio nacional. Dicho lo anterior, sería necesario y obligado, desde un punto de vista social y político, encontrar las causas de esta desafortunada situación. Las emisiones de las distintas industrias, al mar, a la atmósfera y al suelo, están ahí, incluso con independencia de que sobrepasen o no los umbrales legalmente establecidos, con lo que toca establecer o descartar la relación causa-efecto entre la contaminación industrial y la salud de las personas.

No sólo las organizaciones sociales, entre ellas sobre todo los grupos ecologistas, vienen exigiendo la efectiva realización de un exhaustivo estudio

⁴⁷¹ CRUZ ROJO, C. Y ALMISAS ALBENDIZ, M.; “Análisis epidemiológico de la mortalidad por causas en la Bahía (2001-2005)” en *Gaceta Sanitaria*, Vol. 23, núm. 5, septiembre-octubre 2009, publicada por la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, pág. 388.

epidemiológico del Campo de Gibraltar, sino que también esta petición va tener origen en entes públicos como la Diputación de Cádiz, en pleno de 15 de mayo de 2002, o el propio Parlamento de Andalucía⁴⁷², sin olvidar a la Comisión Mixta creada dentro del ámbito del Foro Tripartito de Diálogo para la colaboración y cooperación entre la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar, que en su primera reunión, celebrada en Algeciras el 21 de febrero de 2005, demandaba la realización de dicho estudio, ante la situación diferenciada y alarmante que presentaba la salud de los vecinos de ambos lados de la *verja*⁴⁷³.

Sin embargo, como hemos analizado esta demanda no ha sido atendida por la Administración competente, la Junta de Andalucía, que se ha limitado a realizar estudios que no llegan a atender totalmente la reclamación social al respecto. Todo ello conllevará a la creación de la *Plataforma por el Estudio Epidemiológico*⁴⁷⁴, que presentará en 2007, ante el Parlamento Europeo, petición⁴⁷⁵ formal del estudio epidemiológico integro sobre los habitantes del Campo de Gibraltar y Gibraltar. Esta plataforma social, que previamente había presentado ante la presidencia del Ejecutivo andaluz 13.000 firmas que avalaban la petición, y demostraban la inquietud que sobre el tema tenía la población campogibraltareña y gibraltareña, como no podía ser de otro

⁴⁷² Proposición no de ley en Comisión presentada ante el Parlamento de Andalucía 7-05/PNLC-000282, relativa a la contaminación medioambiental en el Campo de Gibraltar (BOPA núm. 215, de 9 de junio de 2005).

⁴⁷³ Diario *ABC de Sevilla*, Diario *EUROPA SUR* y Diario *AREA*, de 22 de febrero de 2005.

⁴⁷⁴ Su petición se basará en los resultados arrojados por estudios como el “*Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España 1987-1995*” de la Universidad Pompeu Fabra y el “*Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España (1989-1998)*” del Instituto de Salud Carlos III, y el Informe “*Diagnóstico de la situación ambiental del entorno del Campo de Gibraltar*” de 12 de mayo de 2005 del CSIC.

⁴⁷⁵ Petición 1098/2007, presentada por Juan Antonio Carrasco Ragel, de nacionalidad española en nombre de la *Plataforma Por El Estudio Epidemiológico*, sobre la realización de un estudio epidemiológico integrado de los habitantes del Campo de Gibraltar (Andalucía, España) y Gibraltar (Reino Unido).

modo, veía respaldada su petición de ayuda por parte del órgano europeo, que a través de su Comisión de peticiones, y aún después de reconocer la inexistencia de una obligación jurídica de realizar estudios epidemiológicos, no obstante establecía, basándose en la política europea sobre la materia, plasmada en el *Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)*⁴⁷⁶, que “...para comprender y abordar los problemas sanitarios relacionados con el medio ambiente es imprescindible la cooperación continuada entre numerosos actores: Comisión Europea, Estados miembros, autoridades nacionales, regionales y locales, comunidades medioambientales, sanitarias y científicas, la industria, la agricultura y los agentes interesados”, y lo más importante, que todos “...comparten la responsabilidad de realizar avances en este complejo asunto”⁴⁷⁷.

Todo esto llevaría a que el 27 de abril de 2010 se acordara instar a España y Reino Unido para una adecuada cooperación en cuanto a la realización del tan mencionado estudio epidemiológico⁴⁷⁸. Esta decisión, además de tener la correspondiente repercusión social, accionará nuevamente los resortes del Legislativo andaluz, que volverá a sumarse en el requerimiento del estudio⁴⁷⁹.

La Roca por su parte en mayo de 2008 manifestó, ante la negativa de las autoridades españolas, su voluntad de iniciar individualmente los trámites necesarios

⁴⁷⁶ COM (2004) 416 final, aprobado por la Comisión de junio de 2004.

⁴⁷⁷ CM\802727ES.doc. El texto integro se puede consultar en <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/802/802727/802727es.pdf>.

⁴⁷⁸ Diario *EUROPA SUR* y Diario *SUR*, de 28 de abril de 2010.

⁴⁷⁹ Proposición no de ley en Comisión presentada ante el Parlamento Andaluz 8-10/PNLC-000253 relativa al estudio epidemiológico en el Campo de Gibraltar (BOPA núm. 490, de 30 de junio de 2010).

para la realización de un estudio epidemiológico⁴⁸⁰, que despejara las incógnitas sobre el problema de salud existente en la zona, no circunscribiéndose sólo a Gibraltar, sino también a su región⁴⁸¹. Esta voluntad, que ya se reconocía incluso por la propia Comisión de peticiones de la eurocámara al tratar el tema⁴⁸², dejaba a las autoridades competentes de nuestro territorio en una situación un tanto vergonzosa, que ni si quiera podía estar justificada por motivos económicos.

En la actualidad la Administración andaluza sigue sin tomar cartas en el asunto, mientras que el mencionado estudio patrocinado por las autoridades del Peñón, será terminado a finales del año 2010. Este estudio, encargado al Instituto Nacional de Investigación Medioambiental de la Universidad de Aarhus de Dinamarca, que comenzó el trabajo en mayo de 2009⁴⁸³, llegará a la conclusión de que la incidencia del cáncer en la comunidad gibraltareña comparte los mismos niveles que otros países europeos, sin ser preocupantes⁴⁸⁴.

⁴⁸⁰ CM\802727ES.doc

⁴⁸¹ Diario *SUR*, de 29 de mayo de 2008.

⁴⁸² CM\802727ES.doc

⁴⁸³ Diario *EUROPA SUR*, de 7 de mayo de 2010. El ejecutivo gibraltareño declaraba en este medio: “Hemos intentado desde 2004 desarrollar con las autoridades españolas un estudio epidemiológico sobre el alto nivel de riesgo de cáncer que podría existir aquí y en los alrededores”.

⁴⁸⁴ Diario *EUROPA SUR*, de 18 de enero de 2011.

2.5. HUELVA. OTRO CLARO EJEMPLO DE DESARROLLO INDUSTRIAL INSOSTENIBLE.

El caso más cercano al estudiado en este trabajo de desarrollo industrial descontrolado y ajeno a una regulación adecuada y efectiva, no sólo desde un punto de vista geográfico, sino sobre todo de incidencia medioambiental, lo encontramos en Huelva⁴⁸⁵, adjudicataria de la tan valorada figura, en la época franquista, del polo industrial, en virtud del Decreto 153/1964, de 30 de enero, *sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial*⁴⁸⁶, que venía a completar, como ya vimos, lo dispuesto en el primer Plan de Desarrollo. Después de más de cuarenta años de actividad industrial la zona se ha convertido en un auténtico y peligroso vertedero tóxico y radiactivo, que lejos de obtener solución continúa hoy en día como tal, ante la mirada atónita de los onubenses y la pasividad irresponsable de las autoridades implicadas. No en balde la provincia de Huelva se encuentra dentro del denominado “*triángulo de la muerte*”, junto a las de Cádiz y Sevilla⁴⁸⁷, que casualmente coincide con lo que la Junta de Andalucía considera, dentro de la Comunidad autónoma, como eje principal del desarrollo industrial de la misma⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Su polo industrial es formado básicamente por tres polígonos industriales: Polígono Industrial de la Punta del Sebo, Polígono Industrial Nuevo Puerto y Polígono Industrial Tartessos.

⁴⁸⁶ BOE núm. 27, de 31 de enero de 1964.

⁴⁸⁷ Del ya mencionado “*Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España (1989-1998)*” de septiembre de 2006, elaborado por el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III, se extraía que el índice de enfermedades cancerígenas en estas localizaciones era un 50% mayor a la media.

⁴⁸⁸ <<http://www.juntadeandalucia.es/conoce-andalucia/economia/industria.html>>.

Una vez más es un espacio natural con singulares valores, con especial belleza y con otros componentes de destacado rango natural⁴⁸⁹, el que es elegido para la ubicación cercana de industrias pesadas y contaminantes. Justamente, en el caso de Huelva también nos encontramos con la afectación de un enclave considerado Paraje Natural⁴⁹⁰ y Reserva de la Biosfera⁴⁹¹, que además forma parte de la Red Natura 2000⁴⁹² y es considerado ZEPA⁴⁹³, sin olvidar tampoco su condición de Zona Húmeda de Importancia Internacional⁴⁹⁴ y de LIC⁴⁹⁵, nos estamos refiriendo a las “Marismas del Odiel”, situadas en la confluencia de las desembocaduras de los ríos Tinto y Odiel, que han sufrido y sufren como testigo y víctima el desarrollo industrial de la zona.

Con independencia de la instalación de industria como la petroquímica⁴⁹⁶, la metalúrgica⁴⁹⁷ o la de generación eléctrica⁴⁹⁸, que han contribuido, incuestionablemente,

⁴⁸⁹ La definición de *Paraje Natural* la encontramos en el art. 2.1 a) de la señalada Ley 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*.

⁴⁹⁰ Ley 12/1984, de 19 de octubre, *de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de Enmedio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales* (BOJA núm. 97, de 25 de octubre de 1984).

⁴⁹¹ Declarada el 21 de abril de 1983.

⁴⁹² En virtud de la Directiva *Hábitat*.

⁴⁹³ Desde 1987.

⁴⁹⁴ En virtud de lo dispuesto en el art. 2 del Convenio Ramsar, *relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*, hecho en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, España elaboró una lista de humadales de importancia internacional entre los que se hallaba las *Marismas de Odiel*, que fue publicada en el BOE núm. 10, de 8 de mayo de 1990. El Instrumento de adhesión es de 18 de marzo de 1982, en virtud del cual entrará en vigor para España el 4 de septiembre de 1982 (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982).

⁴⁹⁵ Código LIC ES0000025. Decisión de la Comisión, de 28 de marzo de 2008, *por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica comunitaria* (DO núm. L 123, de 08 de mayo de 2008).

⁴⁹⁶ Refinería “La Rábida” de CEPSA, ubicada en Palos de la Frontera, que entra en funcionamiento en 1967.

⁴⁹⁷ Atlantic Cooper, S.A.

a la alteración de las condiciones y cualidades del espacio físico que ocupan y sobre el cual ejercen su influencia, será la ubicación en el polo químico de las empresas FERTIBERIA, S.A., dedicada a la producción de fertilizantes y FMC-Foret, a la fabricación de fosfatos, la razón principal por la cual este enclave industrial es considerado el caso de contaminación más preocupante de toda Europa. Estas empresas han generado a lo largo de los años más de 120 millones de t de un residuo denominado *fosfoyeso*, sustancia viscosa y blanquizca que termina endureciéndose y configurando un paisaje característico, que se genera en el proceso de producción del fósforo. Concretamente en el mencionado proceso se produce el tratamiento de la fosforita con ácido sulfúrico, obteniendo por un lado, fertilizantes y ácido fosfórico, y por otro residuo de yeso, pues bien la suma de estos dos últimos compone el denominado *fosfoyeso*. El problema que plantea este residuo es que además de contener metales pesados presenta elementos radiactivos, como el uranio 238, el torio 230, el radio 226, el plomo 210 y el polonio 210. En este sentido se pronunciaba el CSIC que tras recibir el encargo, por parte del Congreso de los Diputados⁴⁹⁹, de elaborar un estudio⁵⁰⁰ que permitiese dar un diagnóstico ambiental y sanitario sobre la Ría de Huelva, llegaba a la conclusión de que tanto la existencia de metales pesados⁵⁰¹ como la concentración de

⁴⁹⁸ Central Térmica “La Rábida”, Central Térmica “Cristóbal Colón” y Central Térmica de Cielo Combinado de Palos de la Frontera.

⁴⁹⁹ Proposición no de ley presentada ante el Congreso de los Diputados 161/001380, por la que se insta al Gobierno a la creación en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de una Comisión Técnica para la realización de un diagnóstico sobre la situación ambiental y sanitaria del entorno de la ría de Huelva, a elaborar un plan de recuperación integral de la misma y a poner en marcha en la ciudad de Huelva un centro de I+D sobre contaminación industrial y procesos de corrección (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-382 de 22/02/1999 pág. 22).

⁵⁰⁰ Este estudio se compone de seis Informes previos, un Informe Final Sanitario, un Informe de Situación Ambiental de Huelva y un Informe Final. El estudio completo se encuentra en <<http://www.csic.es/web/guest/home>>.

⁵⁰¹ El Informe sexto del CSIC establece en el párrafo primero y último de sus Conclusiones del estudio de la biodisponibilidad de metales en sedimentos de la ría de Huelva: “En todas las muestras de sedimentos superficiales analizadas se detectan altas concentraciones totales de metales pesados, independientemente de la localización geográfica de la muestra”.

dichos elementos radiactivos⁵⁰² era cierta, detectándose un mayor índice de mortalidad con respecto a otras capitales andaluzas, un 10 por ciento más de muertes por cáncer en los hombres y un 6 por ciento en las mujeres.

Por su parte, el ya mencionado “*Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España 1987-1995*” de la Universidad Pompeu Fabra, elaborado por el profesor BENACH, al igual que en el caso de la provincia de Cádiz y de Sevilla, al analizar los datos recogidos en Huelva pone de relieve la existencia de un grave riesgo de sufrir en dicha localización enfermedades como cáncer de pulmón, enfermedad isquémica de corazón, enfermedades cerebrovasculares, diabetes y cirrosis, en unos niveles diferenciados y superiores a otras muchas zonas de la geografía española. Junto a este estudio nos encontramos en 2006 con el también aludido “*Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España (1989-1998)*” del Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III, que termina de corroborar el triste record que ostenta la zona como el lugar de España con mayor mortalidad por cáncer.

“En cualquier caso, debe considerarse que dada la alta concentración de metales en las fracciones biodisponibles de los sedimentos superficiales y en los horizontes sedimentarios afectados por la actividad de la infauna, estos pueden ser un foco de toxicidad importante para los escalones más bajos de la cadena trófica; sobre todo en aquellos sectores del estuario donde los ecosistemas intermareales están mejor conservados.”

⁵⁰² El mismo Informe establece en el párrafo cuarto y quinto de sus Conclusiones de la evaluación radiológica de las balsas de fosfoyeso: “*Las concentraciones de uranio (U) en el fosfoyeso de las cuatro zonas estudiadas han presentado grandes dispersiones. Los valores medios obtenidos en las cuatro zonas fueron: 101 ± 56 Bq/kg (zona 1), 222 ± 170 Bq/kg (zona 2), 95 ± 30 Bq/kg (zona 3) y en la zona 4 sólo se han medido los productos que se están utilizando para su restauración. Si consideramos que los suelos típicos de la zona poseen unos 25 Bq/kg de ²³⁸U en equilibrio con sus descendientes, la concentración de U en el fosfoyeso (sobre 10 ppm de U = 120 Bq/kg) es unas cinco veces superior a un suelo no perturbado.”*

“Las concentraciones de ²²⁶Ra y ²¹⁰Pb(²¹⁰Po) han sido muy similares en las cuatro zonas analizadas, y con un grado de dispersión muy inferior al U, por lo que sólo indicamos la concentración media global de cada uno: 610 Bq/kg para el ²²⁶Ra y 470 Bq/kg en el caso del ²¹⁰Pb. Estas concentraciones son unas 20-30 veces superiores a las de los suelos típicos, que unido al hecho de que ellos y sus descendientes son emisores gamma, por lo que pueden suponer un riesgo radiológico para las personas que realicen actividades sobre las balsas sin cubrición alguna que actúe como blindaje.”

La Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité (CRIIRAD) emitirá, como laboratorio independiente, un informe⁵⁰³ a finales de 2007 sobre la problemática medioambiental onubense en relación a los fosfoyesos y a los vertidos de Cesio-137 derivados del accidente ocurrido en 1998 en la fábrica de ACERINOX en Palmones, que no han hecho sino aumentar la situación de crisis medioambiental de la zona. Este informe en su apartado de conclusiones, concretamente, en su recomendación cuarta dice de forma clara:

“Buscar responsabilidades, en particular a nivel de las autoridades que autorizaron tales disfunciones. Al tratarse de sustancias que contienen radionucleidos naturales en tasas elevadas, como los fosfoyesos, la conciencia de los riesgos radiológicos es bastante reciente (en 1986 la CIPR, en 1996 la Directiva Euratom de mayo de 1996) y los Estados miembros tenían hasta el 13 de mayo de 2000 para adaptar su legislación. En el caso del cesio 137 resulta difícil hallar una excusa para los responsables que autorizaron el vertido deliberado de esos residuos radiactivos en condiciones tan desfavorables para la protección del medioambiente y de la población.”

Si analizamos el tema desde el punto de vista de la intervención de las distintas Administraciones, observamos fácilmente como la postura tomada en los últimos años por los órganos de la Administración estatal es distinta a los de la Administración autonómica y local. Ciertamente, en un principio a través de dos Órdenes ministeriales, una de 14 de marzo de 1967 y otra de 17 de mayo de 1968, se otorgaba, a la entonces titular de la explotación, FOSFÓRICO ESPAÑOL, S.A., las correspondientes

⁵⁰³ Informe CRIIRAD nº 07-117 Controles radiológicos en Huelva (fosfoyesos y vertido Cesio-137), de 29 de noviembre de 2007, Valence, Francia. El texto integro en <http://mesadelaria.org/descargas/infor_mes/2007-11-29_informe-CRIIRAD.pdf>.

concesiones administrativas para ocupar determinado suelo, concretamente en la margen derecha del río Tinto, en las “Marismas del Rincón”, al efecto de ubicar los depósitos para apilamiento de *fosfoyesos*; concesiones que por otro lado se hacían con determinadas condiciones como que el yeso se recogiera en capas de espesor máximo de 3 m y que fueran recubiertas con un manto compacto de tierra vegetal, así como que la empresa concesionaria debería de presentar un plan de relleno total de la superficie, indicándose además que una vez pasados 5 años se levantaría acta por la Dirección General del Puerto con la citación de la empresa concesionaria, y el terreno rellenado revertiría a la Administración; siendo necesario, por otro lado, que la empresa concesionaria, antes de que pasaran los 5 años debía presentar un plan de relleno para el lustro siguiente y así sucesivamente. Pero en 1995, siendo ya la propietaria del negocio FERTIBERIA, S.A., esta presenta ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía⁵⁰⁴ un “Proyecto de Reordenación de Vertidos de Yeso”, que, entre otras cosas, suponía modificar la altura máxima de 3 a 25 m en el apilamiento del residuo. Este proyecto será aprobado el 18 de diciembre de 1996⁵⁰⁵. A partir de este momento se inicia un período de posturas enfrentadas entre la empresa y la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, en el que tanto la Administración autonómica como la local han favorecido la continuación de la actividad de aquella.

⁵⁰⁴ El Real Decreto 2803/1986, de 15 de agosto de 1986, *por el que se traspa a la Comunidad Autónoma de Andalucía la autorización de las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral andaluz y la inspección de las mismas*, hace que esta comunidad autónoma asuma las competencias administrativas en materia de vertidos al mar, que en un principio corresponderán a la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, operativa desde 1984, con la Ley 6/1984, de 12 de junio, *de Creación de la Agencia de Medio Ambiente* (BOJA núm. 60 de 19 de junio 1984) y después a la Consejería de Medio Ambiente, creada por Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, *sobre reestructuración de Consejerías* (BOJA núm. 121, de 3 de agosto de 1994).

⁵⁰⁵ Resolución de la Dirección General de Protección Ambiental 12 de diciembre de 1995.

El Ministerio de Medio Ambiente rechazaba, el 20 de marzo de 2000, la petición de modificación de las concesiones administrativas formuladas por FERTIBERIA el 1 de julio de 1997, con el evidente fin de adoptarlas a los cambios que planteaba su “Proyecto de Reordenación de Vertidos de Yeso”, previamente aprobado por la Administración andaluza, y que daría lugar a la interposición de sucesivos recursos que terminarían con resoluciones⁵⁰⁶ favorables a la postura defendida por el órgano administrativo estatal, el cual, finalmente el 27 de noviembre de 2003 declaraba mediante Orden la caducidad de la concesión administrativa. Sin embargo la Consejería de Medio Ambiente el 28 de abril de 2008 otorgaba a FERTIBERIA la Autorización Ambiental Integrada, previo informe favorable de 2 de julio de 2007 del Ayuntamiento de Huelva.

Con independencia de lo ordenado por Ministerio de Medio Ambiente, lo que está claro es que durante todos estos años y en la actualidad el almacenamiento de los señalados residuos tóxicos no ha cesado, continuando la mencionada empresa con su actividad diaria contaminante.

Por su parte, la Comisión Europea ante tal situación enviará a España, en marzo de 2009, carta de emplazamiento⁵⁰⁷, como primer apercibimiento, por permitir esta práctica, indicando la violación de la normativa europea al respecto, esto es, la Directiva

⁵⁰⁶ SAN de 7 de octubre de 2003, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Jesús García Garzón, Recurso contencioso-administrativo núm. 1048/2001; STSJ de Andalucía, Sevilla, de 22 de marzo de 2004, (CONT.-ADM., Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Gutiérrez del Manzano); SAN de 27 de junio de 2007, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente: Excma. Sra. Dña. Pilar Teso Gamela, Recurso contencioso-administrativo núm. 563/2004; STS de 26 de diciembre de 2007, Ar. 673/08 (CONT.-ADM., Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde).

⁵⁰⁷ Amonestación de la Comisión por un asunto sobre residuos industriales de 19 de marzo 2009, Ref./IP/09/420, en <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/420&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>>.

2006/12/CE del Parlamento y del Consejo, de 5 de abril de 2006, *relativa a los residuos*⁵⁰⁸ (que derogaba la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, *relativa a los residuos*), la aludida Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, *relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación* y la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril de 1999, *relativa al vertido de residuos*⁵⁰⁹. En síntesis, el argumento utilizado por la Comisión es bastante sencillo, ya que el Ejecutivo europeo lo que dice es que si la empresa se deshace de la mencionada sustancia, esta debe ser considerada un residuo⁵¹⁰ y no un subproducto, como pretende la Administración andaluza⁵¹¹, y por tanto, como tal residuo, debe de gestionarse de manera adecuada a su naturaleza y según la normativa mencionada, que en definitiva no es lo que se está haciendo en el caso de Huelva, puesto que de entrada los requisitos de no poner en peligro la salud humana y de no causar perjuicios al medio ambiente⁵¹², parece, después de los informes mencionados, que no se están cumpliendo.

⁵⁰⁸ DO núm. L 114, de 27 de abril de 2006. Esta Directiva quedará derogada y será sustituida a partir del 12 de diciembre de 2010 por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, *sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas* (DO núm. L 312/3, de 22 de noviembre de 2008).

⁵⁰⁹ DO núm. L 182, de 16 de julio de 1999.

⁵¹⁰ El art. 1.1.a) de la Directiva 2006/12/CE establece: “*«residuo»: cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse.*”

⁵¹¹ El Diario *Huelva Información*, de 24 de marzo de 2009, recogía las declaraciones de la entonces titular de la Consejería de Medio Ambiente andaluza, Cinta Castillo: “*No ha habido históricamente ninguna duda sobre la consideración de los fosfoyesos como subproductos*” (...) “*en el caso de que pasara a tener consideración de residuo, la apilación en el terreno de la forma en que se ha hecho tendría que cambiar inmediatamente y de manera sustancial.*”

⁵¹² El art. 4. de la Directiva 2006/12/CE establece: “*1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:*

- a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;*
- b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;*
- c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.*

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.”

El eco de las voces que reclaman una solución volvió a resonar en 2009 en nuestro Parlamento⁵¹³ e incluso ha llegado a la Cámara Europea, donde se ha planteado la problemática en cuestión. Con respecto a esta última, su Comité de Peticiones emitía en julio de 2010 un informe⁵¹⁴ dónde se ponía de manifiesto, como se podía desprender de sus comentarios y recomendaciones, la existencia de un verdadero problema medioambiental y de salud en Huelva, así como la necesidad de solventarlo, lo que era recibo como mensaje alentador por los habitantes de la zona.

⁵¹³ Proposición no de ley presentada ante el Congreso de los Diputados 162/000358 sobre riesgos y daños para la salud de las personas por la contaminación en la Ría de Huelva, para su debate en el Pleno (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-171 de 24/03/2009 pág. 6).

Proposición no de ley presentada ante el Congreso de los Diputados 162/000359 sobre vertidos ilegales de fosfoyesos sobre la margen derecha de la Ría de Huelva, para su debate en el Pleno (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-171 de 24/03/2009 pág. 7).

⁵¹⁴ Informe de 15 de julio de 2010 de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, sobre la misión de investigación a Huelva del 16 al 18 de febrero de 2010 concerniente a las peticiones: núm. 631/2007, presentada por Juan Antonio López de Uralde, núm. 1458/2007, presentada por Luis de la Rasilla Sánchez-Arjona, núm. 1682/2008, presentada por José Pablo Vázquez Hierro y Pedro Jiménez San José. Ponente: Pascale Gruny, en <<http://nuestronombre.es/mesadelaria/2010/07/16/informe-definitivo-del-comite-de-peticiones-del-parlamento-europeo-sobre-la-situacion-medioambiental-de-huelva/>>.

III. CAPÍTULO TERCERO. RÉGIMEN JURIDÍCO, JURISPRUDENCIA Y POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES.

3.1. ETAPA DESARROLLISTA (1964-1975).

Esta primera etapa que pretendemos abordar, marcada incuestionablemente por la decisión política de afrontar los problemas de carácter económico y social de la zona, apostando por la alternativa industrial pesada, que parecía poder garantizar el desarrollo acelerado de esos focos castigados por la lacra del subdesarrollo, frente a la mirada crítica y recelosa de los vecinos extranjeros, que se abstenían de formar parte del proceso aplicado, es una etapa que se inicia con un cuerpo normativo insuficiente y con una ausencia de políticas en materia medioambiental, situación que sólo podía calificarse de preocupante.

En el panorama internacional, la reunión en abril de 1968 en la ciudad de Roma de una treintena de personalidades del mundo de la política, la industria, la economía y las ciencias, con el objetivo de debatir sobre los problemas que afectaban al futuro de la humanidad, entre los que se encontraba la contaminación del planeta, será el germen de lo que se denominó el Club de Roma, cuya primera iniciativa será encargar, a un grupo de científicos del Instituto Tecnológico de Massachusetts, la elaboración de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban a la sociedad global. Este será conocido como “*Informe Meadows*”⁵¹⁵ y verá la luz en marzo 1972 bajo el

⁵¹⁵ Fue elaborado bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows.

título “*Los límites del crecimiento*”, siendo portador de unas conclusiones nada halagüeñas sobre el porvenir mundial⁵¹⁶.

En el ámbito europeo el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, por el que se constituía la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), no tenía entre sus objetivos la conservación y la mejora del medio ambiente. El texto del instrumento no mencionaba en ningún momento las palabras “*contaminación*” o “*medio ambiente*”. Esto respondía a que el panorama en el que nacía la Comunidad correspondía a una situación de reconstrucción, pleno empleo, estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento económico, todo lo cual hacía que el tema medioambiental no se incluyera dentro los objetivos del Tratado. Ciertamente se puede señalar, también en esta esfera, como año de inicio a 1968, por ser aquel en el que se aprueba la Carta Europea del Agua⁵¹⁷, que puede ser considerado el primer documento relevante sobre el tema en cuestión, teniendo posteriormente lugar, en mayo de 1971, el Symposium de Praga, que fue orquestado por la Comisión Económica para Europa y que sirvió indudablemente como preparación de la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo⁵¹⁸, y fruto de la cual surgirá la “*Declaración de Estocolmo*”⁵¹⁹. Poco a poco

⁵¹⁶ “*Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.*”

⁵¹⁷ Aprobada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968.

⁵¹⁸ Del 5 al 16 junio de 1972.

⁵¹⁹ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972 (ONU, Doc. A/CONF. 48/14/rev. 1). En ella se reconocía, entre otras cosas: “*El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.*”

la realidad de la situación industrial a escala comunitaria hará que se genere la correspondiente reacción por parte de las instituciones europeas, que desembocará en los conocidos “*Programas de Acción Medioambiental*” (en adelante PAM) a partir de 1973, sin que, no obstante, hasta el Acta Única Europea de 1986, se puede encontrar una mención expresa al Medio Ambiente en el Tratado de la Comunidad⁵²⁰.

En nuestro país habrá que esperar hasta el 18 marzo de 1971 para que, en el seno de la Ponencia de Desarrollo Regional, del que sería el III Plan de Desarrollo, naciera el Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Ambiente, que supondrá un primer paso en esta materia, y que será seguido por otros, como la creación, mediante el Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre *por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento*⁵²¹, del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); la articulación, a través del Decreto 888/1972, de 13 de abril⁵²², de una Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, con la función de garantizar y armonizar la unidad de programación, y de una Comisión Interministerial del Medio Ambiente, como órgano de trabajo de aquella; la aparición en escena, poco después, de una Secretaria de dicha Comisión Interministerial con rango de Servicio, creada por el propio Decreto 1541/1972, de 15 de junio, *por el que se*

⁵²⁰ El art. 18 del Acta introduce el art. 100A, que hace referencia a la aprobación de las directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros, requiriéndose la mayoría cualificada del Consejo y no la unanimidad de la que hablaba el art. 100. Añadiendo, además, que la Comisión en sus propuestas previstas en el apartado primero, referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel elevado de protección.

Por su parte el art. 25 del mismo texto tuvo el privilegio de dar entrada al Título VII de la Tercera parte del Tratado, dedicada a la “*Política de la Comunidad*”, con el nombre de “*Medio Ambiente*”. El art. 130R marcará como objetivos la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la contribución a la protección de la salud de las personas, así como la garantía de una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

⁵²¹ BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1971.

⁵²² BOE núm. 90, de 14 de abril de 1972.

*aprueba el texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social*⁵²³; así como la creación de una Subdirección General de Estudios y de la Contaminación Industrial, en la Secretaría General Técnica del Ministerio Industria, consecuencia de la reorganización del mismo llevada a cabo por el Decreto 1713/1972, de 30 de junio⁵²⁴, Subdirección que, por Orden de 7 de octubre de 1972⁵²⁵, quedaría dividida en diversas Secciones, entre las que se podía destacar la segunda, de Contaminación Industrial de las Aguas y Eliminación de Residuos Sólidos, y la tercera, de Contaminación Atmosférica y Ruidos. Contradictoriamente, mientras el paso de los años dentro de este primer período analizado supondrá, por lo menos a nivel teórico, un reconocimiento progresivo de la problemática medioambiental y de la necesidad de articular soluciones, en la práctica el asentamiento industrial, progresivo y consolidado, en localizaciones como el Campo de Gibraltar generará y agravará los problemas derivados de la contaminación.

Los Planes de Desarrollo, desde el ámbito nacional, que abarcarán las décadas de los sesenta y setenta, y el concreto Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar, nacido en 1965, arrojarán la opción industrial planteada por los tecnócratas, que verán en los polos industriales, no faltos de crítica desde los diversos prismas, incluyendo, cómo no, el urbanístico⁵²⁶, el paradigma a seguir, pretendidas claves de bóveda de la política de desarrollo preconstitucional. Estos instrumentos de planificación marcarán las pautas del desarrollo industrial de la zona, obviando la necesidad de enlazar, de interconectar adecuadamente, con visión futurista, los distintos ámbitos, esto es, el económico, el

⁵²³ BOE núm. 144, de 16 de junio de 1972.

⁵²⁴ BOE núm. 163, de 8 de julio de 1972.

⁵²⁵ BOE núm. 244, de 11 de octubre de 1972.

⁵²⁶ PAREJO ALFONSO, L.; *La Ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979, págs. 30 y ss.

social y el medioambiental, dando lugar a un marcado desarrollo insostenible, en el que han tenido protagonismo las distintas industrias instaladas, así como la casuística derivada de las mismas. El proceso de industrialización campogibraltareña, en su búsqueda del desarrollo rápido y a cualquier precio, en cuyo camino ha descartado y lapidado otras opciones, como la turística, ha herido de gravedad la sostenibilidad de la comarca, poniendo en tela de juicio la legislación y la política medioambiental, tanto nacional como autonómica que han surgido, eso sí, a toro pasado, con el único propósito posible de “*vendar las heridas*”⁵²⁷ de una comunidad industrializada. Este proceso se verá, además, favorecido por la inexistencia de una ordenación del territorio que, no siendo solamente un problema de la zona en concreto⁵²⁸, quizás sea el punto en el que más haya que profundizar de cara a encontrar vías de solución.

Los casos onubense y gaditano ponen de manifiesto la necesidad de un análisis profundo de la problemática, por ser protagonistas de un proceso caracterizado por “*el ataque salvaje al medio natural por medio de los efluentes industriales...*”⁵²⁹, en la búsqueda de la maximización de los beneficios, so pena de un uso incontrolado de los recursos económicos y ambientales que, lejos de conocer frenos o límites, ha sabido aprovechar tanto la ausencia de normas y como la utilización de normas ineficaces⁵³⁰.

⁵²⁷ SOTELO NAVALPOTRO, J.A.; *Desarrollo y Medio Ambiente en España*, Ed. INFODAL, Madrid, 2000, pág. 75.

⁵²⁸ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *Por una Andalucía Ecológica*, Ed. Cooperativa Anave, Algeciras, 1982, pág. 70. Este autor afirma: “*La ausencia de una ordenación del territorio donde los usos agrarios, recreativos, turísticos, industriales y urbanos, así como la defensa de la naturaleza, tenga cabida en forma equilibrada, es un factor más de la problemática situación en que se encuentra Andalucía desde hace años*”.

⁵²⁹ LOZANO MALDONADO, J.M.; *El Desarrollo....*, *op. cit.*, pág. 417.

⁵³⁰ El germen de la normativa española relativa a los efectos medioambientales de la industrialización lo encontramos en disposiciones como la Real Cédula de 1801 de *Reglas sobre policía de la salud pública*, las Real Orden de 11 de abril 1860 sobre *Establecimientos peligrosos e insalubres dentro de las poblaciones*, la Real Orden de 11 de noviembre de 1961 sobre *Establecimientos de fábrica de yeso*, la Real Orden de 11 de enero de 1865 de *Reglas para el establecimiento de fábricas de pólvora y toda clase*

No faltarán, por otro lado, opiniones que se decanten a favor del proceso experimentado en el Campo de Gibraltar, utilizando incluso el término “*éxito*”⁵³¹.

3.1.1. Industria Petroquímica.

La industrialización de la comarca campogibaltareña va a tener como buque insignia, como hemos visto y repetido constantemente, a la industria petroquímica que, con la instalación de la refinería de CEPSA a la cabeza del complejo formado por esta y sus industrias auxiliares, será la responsable de la iniciación del, no falto de polémica, proceso, que más que de desarrollo podríamos calificar de mutación.

Si bien es cierto que la ausencia de una normativa completa y eficaz sobre el tema de la protección medioambiental era totalmente patente en este período de iniciación del proceso de industrialización de la comarca, también lo es que la autorización para la instalación de la refinería de petróleos vendrá dada por una determinada norma, el Decreto 2568/1964, de 20 de agosto, que nos debe servir como punto de partida para el desarrollo de nuestro análisis, el cual, necesariamente, deberá navegar en la interconexión con los instrumentos planificadores y con esa escasa legislación medioambiental, pero existente, reducida prácticamente al añejo y poco

de sustancias explosivas: sus almacenes, etc., la *Ley municipal*, de 20 de agosto de 1970, el Real Decreto de 29 de febrero de 1896 sobre *Ordenanzas Municipales*, el Real Decreto de 12 de enero de 1904 de *Instrucción General de Salud Pública*, el Real Decreto de 19 de febrero de 1904, que contenía el *Reglamento Provisional de la Inspección Industrial*, el Real Decreto de mayo de 1922 sobre *Industrias Insalubres* y el Real Decreto Ley de 9 de febrero de 1925, que publicaba el *Reglamento de Sanidad Municipal*. Habrá que esperar hasta 1925 para contar con una norma de ámbito estatal que realice una clasificación de establecimientos fabriles en atención a sus efectos medioambientales. Esta ausencia se deberá sobre todo al contenido del art. 84 de la Constitución de 1876, que establecía como competencia exclusiva de los ayuntamientos el cuidar de la salubridad, seguridad y comodidad de los pueblos y ciudades.

⁵³¹ CAMPS GARCÍA, C.; *La industria andaluza*, Ed. Banco Industrial de Cataluña, Barcelona, 1978, págs. 239 a 240.

afortunado RAMINP⁵³² de 1961, que si en algo ha destacado es por no ser la panacea en la materia regulada, y en ser objeto de numerosas críticas, que hablaban de su descoordinación con el vigente, por aquel entonces, ordenamiento urbanístico⁵³³, y a otras normas que también han adolecido de una efectiva y adecuada aplicación práctica.

En este orden de ideas el primer paso a dar será el análisis de la ubicación concreta elegida para la efectiva instalación de la refinería y el resto de fábricas que han ido complementándola, haciendo un posterior estudio de otros aspectos, indudablemente vinculados con este, en los que paralelamente se ha podido observar y destacar una notable afectación medioambiental. Ya hemos hablado de los efectos que ha producido a lo largo de estos años el funcionamiento de la refinería y del conjunto petroquímico de la comarca en el agua, en la atmósfera y en suelo, componentes del soporte natural, con lo que ahora toca llegar al análisis jurídico de todo ello.

⁵³² En una línea jurisprudencial muy posterior a su entrada vigor el TS entenderá que la materia que el RAMINP está regulando es la del medio ambiente y la calidad de vida. Lo podemos ver en la STS de 11 de noviembre de 1993, Ar. 8501/93 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias), la STS de 17 de mayo de 1994, Ar. 3902/94 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Alamo) y en la STS de 26 de julio de 1994, Ar. 5622/94 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias).

⁵³³ Sobre este tema GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; *Apuntes de Derecho Administrativo 2º*, Ed. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1972-73, págs. 238 y ss., donde califica el Reglamento de 1961 de modificación *extra ordinem* del planeamiento; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1973, pág. 159 y ss., en las que el autor afirma: “El Reglamento de 1961 no tuvo en cuenta o no quiso tener en cuenta dos cosas importantes: la primera y fundamental, el hecho de la promulgación de la Ley del Suelo, de la configuración técnica del Plan de urbanístico y de los nuevos contornos y el nuevo concepto del derecho de propiedad que dicha Ley ha instalado en nuestro ordenamiento jurídico; en segundo lugar, la disociación entre Urbanismo y Administración Local, que se produjo con la creación en 1957 del Ministerio de la Vivienda”; y PAREJO ALFONSO, L.; *La Ordenación....*, op. cit., págs. 109 y ss.

A) Ubicación.

a) Emplazamiento de la refinería Gibraltar-San Roque.

En lo que respecta al mencionado RAMINP, que a diferencia de su antecesor de 1925⁵³⁴, incluirá el término “*actividades*” en sustitución de “*establecimientos o industrias*”, por considerarlo, como indica la propia exposición de motivos del Decreto aprobador, “*término más amplio y comprensivo*”⁵³⁵, establecía de manera clara y literal en su art. 1 que: “*...tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de actividades, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes*”. Pero si la claridad con la que está redactado el texto de este precepto parece más que evidente, mucho más conciso resulta lo dispuesto en el Anexo I del Reglamento, que contiene la relación de actividades que quedarán comprendidas dentro de su ámbito de aplicación por ser molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y que de manera directa y expresa recoge a las refinerías de petróleo dentro, tanto del apartado de insalubres y nocivas, como de las peligrosas, alegando en ambos casos, como motivo de la clasificación, el desprendimiento de gases tóxicos y vertido de aguas residuales.

⁵³⁴ Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, aprobado por Real Orden de 17 de noviembre de 1925(Gaceta de Madrid núm. 33, de 27 de noviembre de 1925).

⁵³⁵ Con respecto a lo cual la propia jurisprudencia del TS ha estado de acuerdo, así lo vemos en la STS de 22 de septiembre 1990, Ar. 8241/90 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro), cuyo FJº Tercero establece que “*...el vocablo actividad se usa por el Reglamento citado con un sentido distinto del usual, pues con él se cubre un campo semántico más amplio que comprende, por ejemplo, las instalaciones...*”.

Sin lugar a dudas el reconocimiento de que la actividad de una refinería de petróleo causa daños al soporte natural y a la salud de las personas es más que patente, al completarse lo que acabamos de mencionar con las propias definiciones que contenía la norma en art. 3, al calificar como actividades insalubres “...*las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana*”, como nocivas “...*las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola*”, y como peligrosas “...*las 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*”. Todo lo cual, a su vez, quedaba aderezado con lo dispuesto en el art. 26 del mismo texto, que indicaba que “*la industria e instalaciones petrolíferas calificadas como peligrosas e insalubres se someterán a las prescripciones generales de este Reglamento y a lo establecido en la legislación específica correspondiente*”.

La referencia de este último precepto a la “*legislación específica correspondiente*” nos lleva indudablemente a la normativa encabezada por la Ley de 26 de diciembre de 1958, *sobre Régimen Jurídico de Investigación y Explotación de Hidrocarburos*⁵³⁶ y su Reglamento aprobado por Decreto de 12 de junio de 1959⁵³⁷, vigentes en aquel momento. Esta Ley y su desarrollo reglamentario, que van a surgir en una etapa de monopolio e intervencionismo estatal dentro del sector petrolero español, constituyendo un ordenamiento de desmarque con respecto a la regulación que venía aplicándose, cuya titularidad correspondía hasta el momento a una Ley de Minas surgida en la primera mitad del siglo XX, establecían para llevar a cabo las actividades

⁵³⁶ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1958.

⁵³⁷ BOE núm. 142, de 15 de junio de 1959.

de refino, por un lado, la necesidad de solicitar autorización del Ministerio de Industria, y por otro, la de que existiera un ajuste, una contemplación, por parte de estas instalaciones, en cuanto a sus condiciones de seguridad, a lo dispuesto por la legislación sobre establecimientos clasificados como incómodos, insalubres o peligrosos. Evidentemente, en lógica cronología, esta normativa sobre hidrocarburos se estaba refiriendo al Reglamento de 1925, pero sin lugar a dudas su legítimo sucesor será el RAMINP, como incluso constata la propia jurisprudencia del TS, por si existiera algún ápice de duda al respecto⁵³⁸. Además las modificaciones introducidas por la posterior Ley de hidrocarburos de 1974⁵³⁹, donde no sólo se hablará de condiciones de seguridad sino también, y de manera expresa, de instalaciones y funcionamiento, llevarán consigo que se mencione el respeto a la legislación sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, incluyéndose como novedad la relativa a la protección y conservación del medio ambiente, palabras que el legislador parece que empieza a digerir.

Lo dicho hasta ahora, sin duda alguna, determinaba el núcleo duro de la normativa existente en aquel momento desde 1961 para todo el territorio nacional, sobre la materia en concreto, con lo que todo lo que viniera después debería de ceñirse, en principio, al mencionado Reglamento, esto es, incluso la aprobación de instalar una refinería junto a la Bahía de Algeciras.

⁵³⁸ STS de 13 de mayo de 1963, Ar. 3574/63 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres).

⁵³⁹ Ley 21/1974 de 27 de junio, sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1974).

Visto lo anterior y volviendo al Decreto que autorizaba la instalación de la refinería, que ya desde el comienzo yerra, como podemos observar en su título, al mencionar como lugar de instalación Algeciras, cuando realmente quiere referirse a la Bahía de Algeciras, tal y como se desprende seguidamente de su propio texto, y posteriormente, de su física ubicación, que durará hasta nuestros días, en el término municipal de San Roque, y que demuestra, en principio, un desconocimiento no sólo geográfico de la comarca campogibaltareña, y digo en principio porque la ignorancia sobre otros aspectos de la zona quedará patente en otras ocasiones, es susceptible de un minucioso análisis, que a modo de autopsia nos permita dilucidar como comenzó la actividad industrial petroquímica en la localización.

Es el art. 5 del mencionado Decreto, el que parece encargarse de recoger las nociones relativas a la instalación en sí de la refinería, pudiendo observarse como inicia su redacción, en principio, queriendo ser consecuente con la normativa vigente del momento, o por lo menos es lo que parecía, al decir que *“la instalación de la refinería se ajustará a las prescripciones establecidas por las disposiciones vigentes...”*, lo que nos llevaría necesariamente, y en primer lugar, a fijar nuestra atención en el mencionado RAMINP, que, como hemos visto en líneas anteriores, parecía de total aplicación a este tipo de actividad fabril.

En este orden de ideas, el RAMINP contenía en sus arts. 29 y ss. los pasos a seguir para la obtención de la correspondiente licencia municipal, que permitiera el establecimiento de la actividad en cuestión, con lo que, dicho de otro modo, la norma nacional parecía indicar a primera vista que la licencia final que permitiera la ubicación específica de cualquiera de las actividades reguladas por ella, iba a quedar en manos

municipales. Pero es más, con carácter previo a estos artículos nos encontrábamos con dos preceptos, los arts. 4 y 6, cuya interconexión con los anteriores era necesaria para llevar a cabo una adecuada interpretación de lo establecido en todos ellos, ya que el primero establecía en primera instancia una supeditación a lo dispuesto por las Ordenanzas municipales y los Planes de urbanización del Ayuntamiento en cuestión, cuya ausencia sería suplida, en todo caso, por el señalamiento realizado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, mientras el segundo, aclaraba, que con independencia de la posible intervención que otros organismos pudieran tener en esta materia concreta, por así disponerlo Leyes y Reglamentos, era competencia de los Alcaldes el conceder licencias para el ejercicio de las actividades regladas. A todo ello se unía la Instrucción aprobada por la Orden de 15 de marzo de 1963⁵⁴⁰, que nace como consecuencia de la necesidad de ir articulando normas complementarias que ayuden a la adecuada interpretación y aplicación del RAMINP y que en su art. 3 vuelve a reiterar la competencia de los Alcaldes para la expedición de las correspondientes licencias ante toda instalación, apertura y funcionamiento de actividades incluidas o no en el mencionado Reglamento. No obstante, también es cierto que el núm. 2 del art. 7 del RAMINP establecía explícitamente que cuando el informe emitido por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, para la calificar la actividad en cuestión, implicare la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras para evitar molestias o peligros, ello sería vinculante para la Autoridad Municipal; así como, que el mencionado art. 3 de la Instrucción de 1963 tenía un segundo párrafo, que a la postre formaría parte del propio RAMINP, como disposición adicional quinta, consecuencia ello de la reforma experimentada a través del Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre,

⁵⁴⁰ Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1963, *por la que se aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas* (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1963).

por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas⁵⁴¹, y que literalmente decía:

“Las autorizaciones estatales, cuando sean necesarias a tenor de los Decretos 2561/1962, de 27 de septiembre y 157/1963, de 26 de enero, y demás disposiciones que los complementen, serán requisito previo para la concesión de las licencias municipales de instalación, apertura y funcionamiento de actividades. No obstante, su otorgamiento efectivo no será obstáculo para que los Alcaldes puedan denegar las de su competencia cuando existan razones ajenas a su posible calificación como actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. En todo caso, dichas autoridades quedan obligadas a denegar la concesión de la licencia municipal cuando los informes de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos sean contrarios al establecimiento de las actividades mencionadas las cuales prevalecerán sobre cualquiera otra autorización estatal concurrente con aquélla.”

A este respecto han surgido opiniones doctrinales que, en defensa de la competencia municipal para el otorgamiento o denegación de las licencias de apertura y funcionamiento, no han vacilado en criticar tanto la redacción inicial del RAMINP como las posteriores modificaciones del mismo. Tomas Ramón FERNANDEZ⁵⁴² ha hablado incluso de la ilegalidad del Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre, señalando que la competencia de los Ayuntamientos estaba claramente expresada en normas de rango legal vigentes en aquel momento, específicamente, en los art. 116.1), en relación

⁵⁴¹ BOE núm. 267, de 6 de noviembre de 1964.

⁵⁴² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *El medio...., op. cit.*, pág. 134 y ss.

al 101.2 a) de la Ley de Régimen Local⁵⁴³, que establecía la competencia municipal para “...la gestión urbanística en general”, y el 440 de la misma, que disponía la competencia de los Ayuntamientos para imponer tasas en relación a la expedición de “...licencias de apertura de establecimientos...”, de lo que se deducía la competencia para otorgarla, y en el art. 166.1 de la Ley del Suelo (en adelante LS) de 1956⁵⁴⁴, que, tras reconocerse expresamente, en el precepto anterior, la necesidad de que existiera licencia previa para “...las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación o estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones...”, decía expresamente: “La competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento, salvo en los casos previstos en esta Ley”; todo ello, sin olvidar otras normas de rango inferior que también hacían referencia a la mencionada competencia como el art. 121.7, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952⁵⁴⁵, que indicaba para los Alcaldes la atribución de “conceder licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquiera otra índole”, así como los arts. 9, 21 y 22 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales, nacido del Decreto de 17 de junio de 1955⁵⁴⁶, en los que de una forma u otra se reiteraba la intervención municipal en la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

⁵⁴³ Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local (BOE núm. 191, de 10 de julio de 1955).

⁵⁴⁴ BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956.

⁵⁴⁵ BOE núm. 159, de 7 de junio de 1952.

⁵⁴⁶ BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955.

Por su parte, Manuel ABELLA⁵⁴⁷, además de coincidir con los preceptos mencionados, hace referencia al art. 101 h) de la Ley de Régimen Local, que entre los fines a conseguir por la actividad municipal señalaba, principalmente, el de “...*policía de construcción, fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos*”, sin olvidar preceptos de normas anteriores, que ya señalaban la competencia municipal, como los arts. 57 y 58 del Reglamento de Obras y Servicios de 14 de julio de 1924⁵⁴⁸, y el 64 del mismo, que venía a disponer la imposibilidad de habitar vivienda alguna o de aperturar establecimientos sin la licencia definitiva del Ayuntamiento, o los arts. 2 y 19 del Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925⁵⁴⁹, siendo de destacar sobre todo el segundo al establecer, tajantemente, que ningún Ayuntamiento podía consentir el hecho de que se instalaran industrias sino con las distancias y en las condiciones que las hicieran absolutamente inocuas.

Tampoco ha faltado Jurisprudencia al respecto, así en el mismo año en que se autorizaba por decreto la instalación de la refinería, nos encontramos con la STS de 30 de noviembre de 1964⁵⁵⁰, que en su Considerando segundo establecía:

“... la recepción de la solicitud de la licencia de que se trata, su tramitación y su resolución, son competencia típica y característica del Ayuntamiento, declarada y regulada en los preceptos de la Ley del Régimen Local (Rep.

⁵⁴⁷ ABELLA POBLET, M.; *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, Ed. Publicaciones Abella, Madrid, 1967, págs. 92 y ss.

⁵⁴⁸ Gaceta de Madrid núm. 198, de 16 de julio de 1924.

⁵⁴⁹ Gaceta de Madrid núm. 48, de 17 de febrero de 1925.

⁵⁵⁰ STS de 30 de noviembre de 1964, Ar. 5709/64 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos).

1956,74 y Ap. 51-55, 126), y del Regl. de Servicios (Rep. 1956, 84 y Ap. 51-55, 4030)...”

También en este sentido se pronunciaba el TS al tratar la falta de normativa municipal en estos casos, que como decimos iba a ser suplida por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, en la STS de 4 de junio de 1969⁵⁵¹ y en la STS de 30 de octubre de 1969⁵⁵², donde concretamente reconocía en principio como:

“...genuina competencia municipal el otorgamiento o denegación de licencias de las comprendidas en el área del Reglamento de Actividades...”

Pero, con respecto al tema que analizamos, existe una Sentencia del alto Tribunal, que es bastante interesante de traer a colación, al estudiar el tema de la competencia entorno al emplazamiento concreto de industria peligrosa; nos estamos refiriendo a la STS de 19 de enero de 1973⁵⁵³, en la que el TS, tras conocer de recurso interpuesto contra resolución del Ministerio de Industria, autorizando la instalación de una central nuclear de producción de energía eléctrica en el Cabo de Irta, en Plat de Pebret (Castellón de la Plana), determinaba el exceso de competencia, por parte de dicho órgano estatal, al fijar el emplazamiento, que, por otro lado, y según la planificación correspondiente, era zona de interés turístico. El Considerando sexto es bastante claro y conciso:

⁵⁵¹ STS de 4 de junio de 1969, Ar. 3239/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña).

⁵⁵² STS de 30 de octubre de 1969, Ar. 4847/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña).

⁵⁵³ STS de 19 de enero de 1973, Ar. 351/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Adolfo Suarez Manteola).

“...desde el momento en que la autorización del M.º de Industria (Dir. Gral. De la Energía) otorgada en 11 noviembre 1966 para instalación de la Central Nuclear de Irtá, se fija el lugar en que debe ser ubicada esa industria de producción de energía eléctrica -zona de Pla de Pebret-, lo que tan sólo pertenece señalar al Ayuntamiento de Peñíscola o la Comisión Provincial de Servicios Técnicos – arts. 4º del citado Regl. De 30 de noviembre de 1961 y 11, núms. 1.º y 2.º de la O. de 15 de marzo 1963-, al expedir los alcaldes las oportunas licencias –arts. 6.º y 3.º núms. 1.º y 2.º respectivos de esas disposiciones legales en armónica concordancia con el art. 122, inciso f) de la Ley de Régimen Local y art. 8. y siguientes del Regl. de Servicios de las Corporaciones Locales (R. 1956, 85 y AP. 51-66, 10725)-, claramente se trasluce que no cabe pronunciarse sobre el emplazamiento de la mentada industria por parte de la Administración del Estado, por ser de la competencia exclusiva de la Corporación municipal, después de seguirse el trámite determinado en los arts. 29 y siguientes del referido Regl. de 30 noviembre 1961, por tratarse de una actividad de tipo “peligrosa” y al haberlo así verificado, forzosamente habrá que concluir como secuela necesaria expresando que tal emplazamiento se ha establecido por procedimiento y órgano administrativo contrarios a derecho, no cabiendo otra alternativa que apreciar por esto motivo la ilegalidad del acto recurrido.”

Además de lo anterior, junto a todo lo dicho, del art. 30 del RAMINP se desprendía la posibilidad, por parte de la Alcaldía, de una denegación expresa y motivada de la licencia que se solicitaba, *“...por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, incumplimiento de ordenanzas*

municipales y en la existencia de una actividad municipalizada con monopolio que pueda resultar incompatible con la que se pretenda instalar”, esto es, se establecía la posibilidad de una denegación ad limine sin necesidad de tramitación posterior de expediente alguno. La Jurisprudencia también ha sido clara en tal sentido y no ha tenido dudas al respecto, como lo manifiestan las SSTS de 27 de febrero 1981⁵⁵⁴, de 22 de marzo de 1983⁵⁵⁵ y de 29 de octubre de 1984⁵⁵⁶, siendo esta última bastante precisa al manifestar:

“Es irrelevante la adaptación de medidas correctoras de una actividad calificada conforme al RAMINP (D. 2414/1961 de 30 de noviembre), cuando su emplazamiento resulte prohibido por el ordenamiento urbanístico vigente, de tal manera que la Autoridad municipal podrá denegar ad limine la licencia que se solicita sin proceder en tal caso la remisión del expediente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (Cfr. TS SS 7 de diciembre de 1976, 6 de octubre de 1977, 12 de noviembre de 1978, 16 de enero de 1981, 23 de marzo de 1982 y 22 de marzo de 1983.)”

En este orden de ideas el TS ha querido también conectar esta denegación *ad limine*, de la que hablamos, con el perjuicio del entorno natural, así la STS de 11 de julio de 1980⁵⁵⁷, resolviendo en el fondo del asunto la competencia o no que podía tener

⁵⁵⁴ STS de 27 de febrero de 1981, Ar. 688/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).

⁵⁵⁵ STS de 22 de marzo de 1983, Ar. 1505/83 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).

⁵⁵⁶ STS de 29 de octubre de 1984, Ar. 5005/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Reyes Monterreal).

⁵⁵⁷ STS de 11 de julio de 1980, Ar. 3427/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Marín Ruiz).

un Ayuntamiento para ordenar el cese inmediato de la actividad de una cantera, por degradación grave del entorno, exponía en su Considerando cuarto:

“Que, sin embargo, como la decisión discutida se funda asimismo y principalmente en que la explotación de la cantera degrada gravemente el entorno, requiriendo el cese inmediato de los trabajos, la reparación parcial del mal efecto estético que originan, es claro que, sin necesidad de aquella tramitación ni de la audiencia requerida –S. de 4 marzo 1968 (R.1283)-. (Se estaba refiriendo a los trámites de remisión del expediente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y a la audiencia del interesado, que regulaban los arts. 31 a 33 del RAMINP), podía el Alcalde en cualquier momento hacer uso de la facultad que le concede el ap. 1 del art. 30 –S. de 5 diciembre 1978 (R. 4542)- y, por razones urbanísticas, denegar la licencia, sin que para ello fuera preciso continuar el expediente, oír a la Comisión mencionada sobre cuestiones que no le competen, ni la audiencia del interesado...”

Con todo ello, esa autorización del Ministerio de Industria, a la que hacíamos referencia antes al comentar la Ley de Hidrocarburos de 1958, y que en nuestro caso concreto viene manifestada en el indicado Decreto 2568/1964, debe ser considerada como de carácter previo, pero sin que en ningún caso pueda mermar las autorizaciones que son competencia de las entidades locales, esto es, la de aprobar el exacto lugar de instalación de la actividad, de acuerdo con el proceso indicado reglamentariamente, y teniendo, por ende, muy presente las limitaciones que se establecen en este sentido por tratarse de una actividad que puede causar un daño a las personas y al medio natural.

En el caso concreto de la instalación de la refinería de CEPSA en la bahía campogibaltareña, quizás el Ayuntamiento de San Roque perdió la oportunidad de manifestar algo más que agradecimientos, por haber sido elegidos sus dominios como punto de ubicación de la fábrica, no llevando a cabo una adecuado análisis de lo que se estaba planteando y de sus consecuencias. La planificación urbanística adecuada, que de haber existido, podía haber sido un instrumento y argumento suficiente para desechar el emplazamiento elegido, según se desprende de lo que hemos visto antes, en relación al contenido del art. 30 del RAMINP, y que ha corroborado, como decíamos, reiterada Jurisprudencia, parecía que no era algo por lo que apostar, quitándole cualquier tipo de fuerza que fuera suficiente para hacer frente a la opción industrial.

Además, se antoja necesario aclarar que, si bien es cierto que la ausencia de una planificación urbanística aprobada y adecuada, así como de unas Ordenanzas Municipales sobre la materia, era circunstancia que podía ser aprovechada por los que querían la ubicación en el emplazamiento señalado, también lo era que el art. 2 de la Instrucción de 1963 establecía, sólo para los municipios capital de provincia, para los que tuvieran 50.000 habitantes y para aquellos en los que predominara el censo industrial, la obligación de contar con ordenanzas especiales y dedicadas exclusivamente a la regulación de los aspectos relativos a la actividades comprendidas por el RAMINP, lo que llevaría al TS a entender, en la STS de 11 de marzo de 1975⁵⁵⁸, que interpretaba este precepto, lo siguiente:

“...el carecer de Plan no puede esgrimirse como dato bastante por sí para permitir instalaciones de industrias afectadas por esta regulación singular (se

⁵⁵⁸ STS de 11 de marzo de 1975, Ar. 1714/75 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Félix Fernández Tejedor).

está refiriendo al RAMINP), en lugares y emplazamientos que, en razón a las características definidoras del supuesto, pudiera resultar impropio e inconveniente.”

Por otro lado, como algo adicional, no deja de ser un dato interesante el hecho de que años antes de que viera la luz, en el verano de 1964, el Decreto que autorizaba la refinería, el Ayuntamiento de San Roque celebraba reuniones con los propietarios de la zona de la Bahía para estudiar las posibilidades de su desarrollo turístico⁵⁵⁹, con presentación incluida de un Planeamiento de Plan Parcial de ordenación urbana de Complejo Turístico para San Roque⁵⁶⁰, elaborado por el correspondiente técnico municipal, y donde se ponía en evidencia la necesidad de una ordenación de las barriadas existentes en el arco de la Bahía, esto es, Campamento, Puente Mayorga y Carteya-Guadarranque, en aras a su adecuado desarrollo y con miras a tener muy presente el potencial turístico. Estas reuniones provocarían con el tiempo la elaboración del Plan Especial de ordenación del complejo turístico residencial “*Gibraltar*”⁵⁶¹, a iniciativa de uno de dichos propietarios⁵⁶², que data de enero de 1964, y que afectaba a la finca de su propiedad denominada “*El Rocadillo*”, ubicada entre la barriada de Guadarranque y Puente Mayorga, lugar donde hoy día, casualmente, después de lo que hemos visto en el párrafo anterior, encontramos la localización del polo químico campogibraltarreño. Y es que, aunque en diciembre de 1964 dicho proyecto fuere

⁵⁵⁹ El Archivo Histórico Municipal de San Roque conserva las actas originales de 16 de octubre de 1962 y de 20 de marzo de 1963 (Signatura 839-1).

⁵⁶⁰ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 839-1).

⁵⁶¹ El Archivo Histórico Municipal de San Roque conserva copia del proyecto presentado en el Ayuntamiento (Signatura 850-1). La memoria del proyecto preveía la construcción de hoteles, apartamentos chalets, centros comerciales, zonas deportivas, carreteras paisajistas, escalinatas miradores, formación de bosques, etc.

⁵⁶² D. Juan Pérez García.

aprobado provisionalmente⁵⁶³ por sesión plenaria del Ayuntamiento, la realidad física actual nos habla de otro desenlace.

Era el Ministerio de Industria, a través de la Dirección General de la Energía, en consonancia total con el segundo párrafo del citado art. 5 del Decreto de autorización, que así lo preveía, chocando de pleno con la doctrina que posteriormente consagraría la Jurisprudencia del TS en la STS de 19 de enero de 1973, antes vista, el que con fecha de 1 de diciembre de 1964, y en contestación al escrito dirigido por CEPSA de 23 de octubre de 1964, daba el visto bueno y autorizaba⁵⁶⁴ el emplazamiento concreto de la refinería en la zona comprendida entre la desembocadura del río Guadarranque y Puente Mayorga, ante la actitud sumisa del Ayuntamiento sanroqueño, que iniciaba el expediente⁵⁶⁵ sobre calificación de industria peligrosa al año siguiente, una vez decidido y ultimado todo.

El hecho de que la legislación⁵⁶⁶ vigente en aquel momento ofreciera como instrumento los planes especiales en aras a la preservación de determinadas zonas, por concurrir en ellas circunstancias urbanísticas singulares, como las que al parecer gozaba el enclave en cuestión⁵⁶⁷, no fue óbice para que finalmente ganará la oferta industrial.

⁵⁶³ El Archivo Histórico Municipal de San Roque conserva original del certificado del punto sexto del acta del pleno de 16 de diciembre de 1964, donde se aprueba (Signatura 840-1).

⁵⁶⁴ El Proyecto de la refinería presentado por CEPSA en febrero de 1965 contiene copia de dicho escrito, en el Anejo núm. 1 del Documento núm. 1 (Memoria), que podemos encontrar en el Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

⁵⁶⁵ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

⁵⁶⁶ LS de 1956.

⁵⁶⁷ La memoria del proyecto no sólo destaca aspectos tan relevantes como la singularidad topográfica y la belleza natural de la zona, sino que también ofrece datos relativos a las temperaturas, que en el período veraniego suelen ser algo más bajas que las que se registran en la Costa del Sol, o a las horas de sol, poniendo de manifiesto el dato de ser la provincia de Cádiz la más soleada de España, alcanzando las 3.205 horas al año frente a las 2.985 de Málaga.

Llama bastante la atención leer el contenido de las conclusiones de la *Asamblea Provincial de Turismo* de 1964⁵⁶⁸, que en su ponencia cuarta, dedicada a las playas, utilizaba el nombre de “*Bahía del Sol*” para hacer referencia a la bahía de Algeciras, en consonancia y conexión con la malagueña y fomentada Costa del Sol. Y sobre todo es significativo, porque si volvemos al contenido del párrafo primero del art. 5 del Decreto de autorización, que después de señalar, como hemos comentado, la necesidad de ajuste a las prescripciones contenidas en las disposiciones vigentes por aquel entonces, va más allá y se adentra en la tarea de esbozar unas pinceladas en cuanto a la efectiva ubicación de las instalaciones industriales, al manifestar que “...deberá realizarse en la zona de menor posibilidad turística...”, sin que además, pueda “...suponer para las playas próximas un motivo destacado de alteración del paisaje”. La comparativa de lo manifestado, tanto en aquellas conclusiones como en el texto del precepto analizado, con lo realmente llevado a cabo, no hace sino poner de relieve una falta total de sintonía, que acompañará lamentablemente todo el proceso de implantación industrial en la comarca.

Sin lugar a dudas la decisión ya estaba tomada políticamente y no había marcha atrás, más aún en un régimen como en el que existía en el momento. Ello, unido a la circunstancia de que la situación de subdesarrollo económico y social de la zona era algo palpable, hará que la opción industrial, con sus promesas de riquezas y puestos de trabajo, eclipse todo lo demás.

⁵⁶⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 839-1).

La ausencia de un Plan de Ordenación Urbana⁵⁶⁹ propiciará, como vemos, que la industria pesada campe a sus anchas en la costa sanroqueña, surgiendo con carácter tardío un planeamiento que tendrá que adaptarse a las consecuencias de actuar a posteriori, siguiendo la estela de un desarrollo industrial que cuenta con carta blanca en todos los sentidos, so pena, eso sí, de la destrucción de recursos y valores naturales de la comarca, incluso del patrimonio histórico y cultural existente en la zona⁵⁷⁰.

b) Distancia de refinería Gibraltar-San Roque.

Pero la cuestión del emplazamiento, de la ubicación final de la refinería, no sólo nos hace llegar a estas reflexiones, sino que nos lleva de nuevo al texto del RAMINP en cuanto que su art. 4 va a ser poseedor de una regla, no falta de discusión en lo que a su interpretación se refiere, y que ha dado lugar, durante su vigencia, a numerosa Jurisprudencia. Nos estamos refiriendo a la distancia mínima de 2.000 m, que con carácter de regla general, se establecía por el mencionado precepto, a contar desde el núcleo de población agrupada más próximo, en el caso de que se tratase de industrias fabriles peligrosas o insalubres, como era el caso de una refinería de petróleos. Y cómo

⁵⁶⁹ El gobernador civil de Cádiz, Santiago Guillén Moreno, dirigirá en enero de 1964, al por aquel entonces Alcalde de San Roque, Pedro Hidalgo Martín, carta requiriéndole formular con urgencia el Plan de Ordenación Urbana (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 839-1)).

⁵⁷⁰ Con fecha de 5 de septiembre de 1964 la Dirección General de Bellas Artes, del entonces Ministerio de Educación Nacional, enviaba al Ayuntamiento de San Roque escrito en el que mostraba su interés por la instalación de una refinería en una zona donde posiblemente pudieran existir objetos arqueológicos (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 924-13)). Era harto criticable el hecho de que el Ministerio no conociera con exactitud el valor de una de las ciudades más antiguas de la Península Ibérica, que fue asentamiento púnico, la primera colonia latina en Hispania y una ciudad medieval. Además el escrito demostraba una vez más el desconocimiento sobre la comarca al hablar literalmente de *“la zona costera de Punta Mayorga”*, cuando realmente quería referirse a la barriada sanroqueña de Puente Mayorga. Y aunque este error o desconocimiento sobre el nombre de este punto de la geografía campogibaltareña pudiera haber sido algo dispensable, el problema estaba en que era extrapolable a otros muchos aspectos del enclave, como en este caso veíamos con respecto al histórico y cultural.

no, la polémica ha venido de la mano de las excepciones que establecía el propio texto del RAMINP y que adolecían de la claridad deseada, más aún en temas tan delicados como la salud de las personas y el perjuicio del medio natural que les rodea.

Efectivamente los arts. 15 y 20 de la norma, relativos a las actividades insalubres y nocivas, el primero, y peligrosas, el segundo, recogían la excepción a la regla general, de manera tan pobre y poco concreta, que provocaban el efecto contrario, esto es, la excepción se convertía en algo generalizado mientras la regla general era algo excepcional. Estos preceptos, que hablan de la ruptura de la regla general “...sólo en casos excepcionales...” y “...previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos...”, indicando el segundo de ellos la necesidad, para el caso concreto de industrias peligrosas, de adoptar medidas de máxima seguridad acordes con cada caso, hacían que el recurso a la normativa complementaria fuera una exigencia. De este modo, la Instrucción de 15 de marzo de 1963, que como decíamos antes acudía en ayuda de esta normativa recogida reglamentariamente, al efecto de solventar sus carencias, caía en el mismo error que el RAMINP de no establecer unos criterios claros que permitieran saber cuándo se podía acudir a la excepción, al limitarse sólo a decir que la regla general debía prevalecer aunque los Planes de Ordenación Urbana aprobados señalaran otra cosa. Habrá que esperar hasta que la Comisión Central de Saneamiento⁵⁷¹, nacida en el seno del Ministerio de la Gobernación, dicte la Circular de 10 de abril de 1968 de, *por la que se determina el contenido de los acuerdos calificadorios de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*⁵⁷², que ante los problemas derivados de la práctica venía a esclarecer las diversas referencias que debían contener

⁵⁷¹ Decreto 1313/1963, de 5 de junio (BOE núm. 138, de 10 de junio de 1963).

⁵⁷² BOE núm. 113, de 10 de mayo de 1968.

dichos acuerdos, con el fin de arrojar algo de luz al respecto, otra cosa es que realmente lo hiciera.

Ciertamente, y para el tema que nos ocupa, de la letra c) de la cuarta referencia de la Circular se podían extraer las siguientes conclusiones:

- primero, que la regla general, que marcaba los 2.000 m de distancia, debía de operar ineludiblemente en el caso de industrias fabriles peligrosas o insalubres.
- segundo, que una industria podía resultar peligrosa o insalubre en función de dos factores, a saber, sus características potenciales y las medidas correctoras que se incorporen, dando lugar a un grado de seguridad rechazable.
- tercero, que en tal caso el alejamiento de los núcleos de población sería inexorable, con independencia de que los Planes de ordenación urbana o las Ordenanzas municipales establecieran otra cosa.
- Y finalmente, que podría acudir a la excepción en los casos de que de la conjugación de tales factores resultara un grado de seguridad aceptable o aceptable con reparos. Y ello con respeto siempre de los usos, destinos y limitaciones derivados de los Planes de ordenación urbana o de las Ordenanzas.

La citada Circular introducía, por lo tanto, un concepto jurídico indeterminado, “*grado de seguridad rechazable*”, en cuya interpretación el órgano administrativo debía utilizar, para cada caso, los factores mencionados⁵⁷³.

⁵⁷³ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 74.*

El lugar concreto que se elegía en 1964 para la instalación de la refinería de CEPSA distaba de menos de 2.000 m de la barriada sanroqueña de Puente Mayorga, lo que se pretendió justificar con la mención de una serie de medidas correctoras, que a modo de varita mágica iban a solucionar los posibles problemas y perjuicios que se pudieran causar a los vecinos y a su entorno natural. Si atendemos a las fechas podemos llegar fácilmente a la conclusión de que hubo un aprovechamiento de esa falta de precisión en cuanto a la excepcionalidad de la que adolecía el RAMINP, puesto que hasta 1968, como acabamos de ver, no se emite la mencionada Circular de la Comisión Central de Saneamiento. Todo ello sin olvidar las siempre presentes ansias por alcanzar ese cambio de modelo socio-económico que condicionaban todo el proceso de ubicación.

El proyecto presentado por CEPSA contenía en el Anejo núm. 4 de la Memoria, bajo el título de *“Estudios y Propuestas relativas al artículo noveno del Decreto 2568/1964 de 20 de agosto”*⁵⁷⁴, una serie de medidas que pretendían dar respuestas a temas tan importantes como el tratamiento de aguas residuales, el control de la polución atmosférica o el nivel de ruidos, lo cual era, en principio, plausible y totalmente deseable; pero el inconveniente o la pega aparecía cuando, analizado el contenido del mencionado art. noveno, el lector se encontraba con la sorpresa de que este sólo se estaba preocupando por cuanto pudiera afectar la actividad turística, llegando incluso a hablar del *“...aspecto estético de la Factoría...”*, sin hacer en ningún momento mención alguna sobre otras cuestiones como la seguridad y salud de los vecinos de la zona o la calidad del medio ambiente, claramente interconectadas. Y no es que el turismo fuera algo desdeñable, como venimos defendiendo a lo largo de este trabajo,

⁵⁷⁴ Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 925-3).

pero lo que sí estaba claro y era lógico, en cuanto a esas medidas correctoras, era que debían adoptarse para no afectar al núcleo poblacional cercano, esto es, a la seguridad, a la salud de las personas que lo habitan y a su entorno, que en definitiva iba a repercutir en ellas. Precisamente a esto se referirá la aclarativa Circular de mayo de 1968 al utilizar las palabras “...repercusión desfavorable sobre la higiene y seguridad ambiental...”.

Además, otro dato esencial que no se nos debe olvidar es que las medidas correctoras debían estar íntimamente ligadas con la justificación de la excepción a la distancia pero no eran en sí mismas dicha justificación, esto es, en base a la concurrencia de unas determinadas circunstancias, que a modo de argumentación, debían explicar el porqué era necesario instalar la industria a una distancia menor de 2.000 m del núcleo de población, se podía aceptar, en su caso, la excepción, y para evitar los posibles riesgos y molestias derivados de ese emplazamiento a menor distancia se debían adoptar las medidas correctivas. A este aspecto se refería la STS de 16 de diciembre de 1966⁵⁷⁵ al mencionar la excepción del art. 15 del RAMINP, cuyo Considerando segundo razonaba:

“...incluso la distancia de 2.000 metros, de que habla el final del artículo (se está refiriendo al art. 4 del RAMINP) se señala como regla general, pero no ineludible; lo que no implica, como margen de excepción al que también se refiere el art. 15 del mismo Reglamento, la apreciación de las circunstancias especiales antes aludidas, entre las que pueden figurar la configuración del terreno, área y población del municipio, las características de la industria, la de

⁵⁷⁵ STS de 16 de diciembre de 1966, Ar. 5863/66 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos).

tratarse de una solicitud de traslado de ésta desde un edificio dentro del casco – instalación que así queda suprimida-, el hecho de que pueda ser aconsejable, por razones económicas, “la necesidad de su proximidad al vecindario” ... y el carácter de la zona exterior al casco...”

En definitiva no podía quedar al antojo y conveniencia de la empresa instaladora la concreción del lugar de emplazamiento, bajo el pretexto de compensarlo con la adopción de una serie de medidas. El TS volvía a dejarlo claro en la Sentencia de 16 de marzo de 1968⁵⁷⁶, cuyo Considerando segundo decía:

“...no es dable acceder a la pretensión satisfecha en el fallo apelado que presupone adecuada la ubicación del establecimiento elegido por la recurrente, para emplazar la instalación peligrosa, atendiendo exclusivamente a su particular conveniencia y prescindiendo de las razones urbanísticas, que, aun no habiéndose plasmado en Planes u Ordenanzas, puedan aconsejar a juicio del Ayuntamiento y de la Comisión Provincial la fijación de otro lugar más adecuado al efecto.”

Posteriormente también nos encontramos con sentencias interesantes en este sentido, como la STS de 26 de abril de 1973⁵⁷⁷, que disponía en su Considerando segundo:

⁵⁷⁶ STS de 16 de marzo de 1968, Ar. 1406/68 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Cruz Cuenca).

⁵⁷⁷ STS de 26 de abril de 1973, Ar. 2070/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez).

“...siendo como es la razón de la exigencia de tal distancia la de paliar en lo posible, los gravísimos efectos que de la propia naturaleza de la industria en cuanto que es peligrosa se originarían sobre las personas y las cosas en caso de un siniestro o anormalidad en el funcionamiento de la misma, evidentemente las circunstancias que justifiquen la excepción de la aplicación de la regla general de guardar tal distancia tiene que ser una circunstancia que haga concreta relación a la eliminación de aquellos peligros, en función de la distancia entre el emplazamiento de la industria fabril-peligrosa y los centros de población...”⁵⁷⁸.

Y es que, incluso, las medidas de máxima seguridad a las que aludía el otro artículo que marcaba la excepción, esto es, el 20 del RAMINP, para el caso de industrias fabriles consideradas como peligrosas, eran consideradas textualmente como condición y no la justificación en sí de un emplazamiento a menor distancia, que la marcada por la regla general. De hecho, si volvemos al contenido de la Circular de mayo de 1968, del análisis de las características potenciales de la industria y de la medidas correctoras que está adoptara, se podía determinar la peligrosidad de la misma y por lo tanto la ineludible aplicación de la regla general, por lo que el hecho de adoptar medidas correctoras no quería decir que se pudiera instalar la industria a distancia inferior a 2.000 m, es más, de lo dicho se desprendía que la medida correctora era previa, puesto que después de su análisis se podía advertir o no la peligrosidad. Además en una correcta interpretación de todo ello no debía faltar lo expresado por los arts. 17 y 18 del propio RAMINP, que venían a establecer, en lógica consecuencia, la exigencia

⁵⁷⁸ Esta línea jurisprudencial seguirá poniéndose de manifiesto en posteriores sentencias como las SSTS de 29 de mayo de 1980, Ar. 2846/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández), de 23 de febrero de 1981, Ar. 685/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil) y de 19 de junio de 1984, Ar. 3642/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).

de una serie de condiciones, para el caso de actividades insalubres o nocivas, de las que pudieran derivarse un peligro de contaminación de aguas, y la de unas determinadas instalaciones, en el supuesto de actividades insalubres generadoras humo, polvo, nieblas, vapores o gases, siendo tanto unas como otras de carácter obligatorio fuere cual fuere la distancia, esto es, ya se estuviera ante el caso de la regla general como ante una excepción. En resumen eran medidas que había que adoptar en todo momento y en cualquier supuesto, más aún en el caso de que se tratara de una refinería de petróleo, cuyo motivo de clasificación, según el Anexo I del RAMINP, como industria insalubre, nociva y peligrosa, radicaba en el desprendimiento de gases tóxicos y el vertido de aguas residuales.

Las medidas que articulaba el proyecto presentado por CEPSA para la instalación de la tan referida refinería, eran medidas, que en todo caso, y sin querer entrar a discutir sobre sus aspectos técnicos y sobre su mayor o menor eficacia, podían ser, en su caso, necesarias y relativas al funcionamiento de la fábrica, pero que en ningún caso justificaban el porqué de su emplazamiento a una distancia inferior a la marcada por la regla general. Cuestiones tan importantes como las aguas residuales o la contaminación atmosférica debían estar resueltas antes de que las instalaciones iniciaran su actividad, lo cual, cómo no, sería una exigencia siempre, ya que pensar lo contrario sería indudablemente absurdo y desafortunado.

Como acabamos de decir, no es pretensión, de este apartado del estudio, entrar en un análisis minuciosamente técnico de la eficacia de las medidas que en su momento se plantearon, ya que entre otras cosas desbordaría el objeto del mismo, pero no obstante lo que sí es de interés es señalar la obligatoriedad que existía entorno al

examen de la eficacia de aquellas. En este sentido la calificación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos debía, en virtud de lo que disponía el núm. 1 del art. 33 del RAMINP, “...de examinar la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad”, exigencia sobre la que se pronunciaba también el TS en Sentencias como la de 29 de octubre de 1976⁵⁷⁹, donde en su Considerando primero, deja bien claro que no es suficiente con motivar la calificación de la industria sino que además es necesario el examen de los aspectos mencionados.

La imperiosidad de este exhaustivo análisis de la eficacia es comprensible en todos los casos, dado el carácter técnico de dicha Comisión, pero aún lo es más, cuando puntos tan relevantes como el emplazamiento, quedan en manos de la misma, ante la ausencia de Ordenanzas municipales y Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento⁵⁸⁰, conforme a lo establecido por el 4 del RAMINP, como era el caso del municipio de San Roque. Correspondía por lo tanto a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz llevar a cabo un concienzudo estudio de las medidas correctoras que CEPSA planteaba entorno a la instalación de la refinería, con el fin de determinar la garantía y eficacia de las mismas, así como su grado de seguridad, y cómo no, en aras de precisar si cumplían su función de condicionantes para el emplazamiento de las instalaciones a una distancia inferior de la marcada por la regla general, entre estas y los núcleos de población, previa, claro está, la justificación correspondiente.

⁵⁷⁹ STS de 29 de octubre de 1976, Ar. 5645/76 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García).

⁵⁸⁰ STS de 4 de junio de 1969, Ar. 3239/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña) y STS de 28 de abril de 1973, Ar. 2070/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez).

En el caso de la refinería Gibraltar, como en el del resto de instalaciones de la zona, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos resolvía su calificación en un documento, que a modo de plantilla, se limitaba a eso, a calificar a secas la industria que se deseaba instalar con indicación sólo de la palabra molesta, insalubre, nociva o peligrosa, o la correspondiente combinación de estas, cuando aquella estuviera, en su opinión, inmersa en más de una de las definiciones que ofrecía el RAMINP, incluyendo a veces, entre paréntesis, el motivo de la clasificación, literalmente expresado, en el Nomenclátor de este Reglamento. Con respecto a las medidas correctoras, lo único que se hacía era señalar que se debían adoptar las oportunas, y cito textualmente, “*si fuera preciso*”, con el fin de evitar la peligrosidad y molestias que podían derivarse del funcionamiento de la actividad en concreto. Ese “*si fuera preciso*”, contradictoriamente, daba lugar a una situación de imprecisión, puesto que para nada, por lo menos en mi opinión, podía ser considerado un pronunciamiento expreso entorno a los sistemas correctores propuestos y su eficacia, tan importantes como la calificación, según la opinión del TS, expresada en la mencionada Sentencia de 1976.

Pero lo que sí hacía el documento de resolución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, era la expresa mención del art. 34 del RAMINP, que venía a imponer la, más que sensata, obligación de llevar a cabo, por parte del Ayuntamiento, una comprobación previa al inicio de la actividad correspondiente, verificándose en dicha visita no sólo la existencia de aquellas medidas sino también la eficacia de las mismas. Lógicamente de nada servía que se articularan una serie de medidas cuya misión era evitar los efectos negativos del desarrollo de las distintas actividades calificadas, cuando estas desde un principio no presentaban eficacia alguna. Así lo

entendía también el TS, que en la Sentencia de 25 de octubre de 1980⁵⁸¹, en su Considerando tercero decía:

“...cuando el art. 34 prescribe la visita técnica de comprobación previa al comienzo de la actividad no debe el técnico limitarse en ella a comprobar que se han instalado las medidas correctoras impuestas en la licencia, sino además su eficacia previa inspección del funcionamiento; pues no de otra manera hay que interpretar, en relación con los fines antes dichos, la prescripción de este artículo de que “se gire la oportuna visita de comprobación, no sólo por la actividad de que se trate sino también por la naturaleza del daño que pueda causarse”, contenido que queda más de manifiesto al advertir que, en todo caso, la ulterior actividad inspectora (arts. 35 y siguientes) se ejerce en vista de la eficacia de los medios de corrección (Art. 38) y por tanto si la falta de la misma se comprueba en la primera visita, es claro que no puede otorgarse la licencia para la puesta en marcha.”

En conclusión se podía afirmar que la exigencia de la eficacia de las medidas correctoras planteadas, no como justificación para la excepción pretendida respecto al emplazamiento y por ende a la distancia con los núcleos poblacionales más cercanos, sino como condición exigida, una vez expresadas las razones del emplazamiento, era una cuestión relevante que debía estar muy presente en el curso del expediente generado y en el momento previo al comienzo de la actividad, comprobándose *in situ*, en las instalaciones en concreto.

⁵⁸¹ STS de 25 de octubre de 1980, Ar. 3945/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López).

Pero, claro está, no sólo iba ser imprescindible que en un momento inicial se cumpliera una condición tan importante, como la relativa a la corrección de esos posibles efectos perjudiciales, que para la salud de las personas y para el soporte natural, pudiera derivarse del desenvolvimiento de la actividad en cuestión, sino que también iban a ser inevitables subsiguientes comprobaciones, para que después con el paso del tiempo todo ello no cayera en el olvido; por ello, y como bien interconecta el TS, el art. 35 del RAMINP, preveía una posterior actividad inspectora, que podía llevarse a cabo tanto por el Gobierno Civil como por las autoridades municipales, con la misión de verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en la licencia otorgada. El único problema que quizás podía derivarse del precepto mencionado, era la utilización por el mismo del verbo “*podrá*”, que parecía dejar al arbitrio de sendas autoridades, tanto ejercer dicha actividad inspectora como la elección del momento; y digo quizás, porque por otro lado, llegando a una interpretación positiva y confiando en el buen hacer de la Administración, el no concretar la intervención de estas autoridades, fijando unos plazos de comprobación precisos, permitía, sin previo conocimiento de la empresa en cuestión, verificar la eficacia de los sistemas correctores.

Ciñéndonos al supuesto que analizamos podemos afirmar que la refinería Gibraltar fue calificada por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos como actividad peligrosa⁵⁸², pero sin una expresa mención de la motivación al respecto, y sin que tampoco la hubiera sobre la eficacia de las medidas propuestas por la compañía. En relación a las visitas de comprobación de la eficacia de las mismas no consta registro alguno, por lo menos en las dependencias municipales, bien porque nunca existieron o bien por pérdida o extravío de la documentación al respecto.

⁵⁸² Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 925-3)

c) Resto de instalaciones que forman el polo químico.

Este punto nos servirá para hacer un breve repaso al resto de instalaciones que han ido formando el conjunto industrial petroquímico, a cuya ubicación se le puede hacer las mismas observaciones que ya hemos planteado en los párrafos anteriores, tanto desde un punto de vista normativo como jurisprudencial, con lo que, con el ánimo de no ser reiterativos, haremos mención de cada una de ellas, poniendo el acento en los aspectos más relevantes y diferenciadores.

Como ya advertíamos antes, junto a la refinería surgirán otras industrias auxiliares, en cuyo capital social tendrá participación CEPSA y que vendrán a completar todo el complejo petroquímico de manera paulatina. Casi paralelamente al inicio del funcionamiento de la refinería se podrán en marcha dos importantes plantas petroquímicas, CARBESA (Carbón Black Española, S.A.)⁵⁸³ en 1969 y PETRESA (Petroquímica Española, S.A.)⁵⁸⁴ en 1970. Si el motivo que justificaba la puesta en funcionamiento de la primera radicaba en el dato de que en el mercado español no se fabricaba prácticamente negro humo, en el caso de la segunda iba a estar en el producto a fabricar, parafinas lineales y alquibenceno, materias muy importantes para la fabricación de detergentes biodegradables, que a partir de 1968 quedaron como única alternativa frente a la prohibición legal de los no biodegradables⁵⁸⁵.

⁵⁸³ Constituida el 22 de julio de 1966 por CEPSA y Continental Carbón Co.(USA).

⁵⁸⁴ Estaba participada al 50% por CEPSA y CONOCO, AG. (Filiar suiza de Continental Oil Co., (USA)).

⁵⁸⁵ Decreto 93/1968, de 18 de enero, *sobre prohibición del uso de detergentes no-biodegradables* (BOE núm. 25, de 29 de enero de 1968).

La aparición en escena de la fábrica de CARBESA, según explicaba la memoria del proyecto que en aquel momento presentaba la compañía, era de alguna manera consecuencia del contenido del núm. 2 del art. primero del tan parafraseado Decreto de autorización de la refinería de agosto de 1964, que imponía a CEPSA la obligación de instalar una planta de petroquímica, así como de obtener unas cantidades mínimas de determinados productos. Y lo era porque posteriormente la mercantil solicitaría la modificación de esas previsiones de producción y junto a ello incluiría la petición de producir negro humo, argumentando lo elevado de las cifras que arrojaban las importaciones frente a lo que realmente daba la producción nacional. Dicha petición sería autorizada un año más tarde a través del Decreto 3739/1965 de 18 de diciembre⁵⁸⁶, que vino a modificar el anterior, y que por otro lado daba plena justificación a la instalación proyectada, esto es, de nuevo era el Ministerio de Industria el que ya había decidido la instalación de la industria, siendo todo lo demás mero trámite burocrático. Y esto que comentamos era así y estaba tan asumido, que con fecha de 1 de agosto de 1967 se presentaba ante el Ayuntamiento de San Roque escrito⁵⁸⁷ de CARBESA solicitando la oportuna licencia de obras para la construcción de la planta de fabricación de negro humo, petición que sería alegremente atendida por el Consistorio en sesión celebrada por la Comisión Municipal Permanente el 5 de aquel mes de agosto⁵⁸⁸, sin que constase previamente expediente alguno sobre licencia de apertura y por ende sin una calificación concreta de la actividad que se pretendía desarrollar.

⁵⁸⁶ BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1965.

⁵⁸⁷ Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 927-1).

⁵⁸⁸ Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 927-1).

Evidentemente la falta de atención hacía lo dispuesto por la normativa claramente aplicable, esto es, el RAMINP, era algo flagrante, hasta el punto que el propio Gobierno Civil de Cádiz dirigiría escrito⁵⁸⁹ a la Alcaldía, con fecha de 25 de octubre de 1967, recordándole el contenido del art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁵⁹⁰ y su conexión con las actividades contempladas por el RAMINP, esto es, haciendo hincapié en la necesidad de otorgar primero licencia de instalación y después de construcción, más si cabe cuando se trataba de una industria que estaba dentro de las que atendían a determinadas características como eran las abarcadas por el RAMINP.

Ello parecía en principio completamente lógico, pero es que la Jurisprudencia del TS daba un paso más hacia delante al entender, como lo hacía en la STS de 5 de noviembre de 1969⁵⁹¹, que la licencia de instalación que regulaba el RAMINP absorbía y unificaba las de obra y apertura; y aunque en el caso concreto de la Sentencia el TS llegue a esta conclusión para determinar que una vez obtenida la licencia de instalación no serían necesarias las otras, por, como decimos, entenderlas incluidas dentro de la primera, también nos sirve esta argumentación para resaltar la importancia de dicha licencia y para determinar que en el caso contrario no se produciría dicha absorción, esto es, que la licencia de obra nunca absorbería la de instalación, que regulaba el RAMINP, ya que, como con buen criterio establecía la Sentencia apelada y confirmada por el TS, en su Considerando segundo, había que diferenciar la finalidad específica que tenía el procedimiento establecido para la obtención de la licencia de obras, de los

⁵⁸⁹ Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 927-1).

⁵⁹⁰ BOE núm.196, de 15 de julio de 1955.

⁵⁹¹ STS de 5 de noviembre de 1969, Ar. 4914/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).

caracteres unificadores de la actividad administrativa, que sin duda presentaba el establecido para la obtención de la licencia de instalación, dando una mayor amplitud o garantía para las diversas posibilidades reguladas.

Como consecuencia de lo anterior finalmente se iniciaría en diciembre de 1967 el correspondiente expediente municipal⁵⁹², de acuerdo con lo prescrito en los arts. 29 y ss. del RAMINP. La ubicación de las instalaciones de CARBESA, en concordancia con lo que venimos diciendo acerca de la obligación que se marcaba para CEPSA en el Decreto de autorización, no podía ser otra que cerca de la refinería, lo que implicaba, una vez más, que las distancias no podían atender a la regla general de los 2.000 m, aunque se tratase de una actividad peligrosa, como la calificaba la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y que todo parecía perdonarse siempre y cuando se adoptaran las medidas correctoras pertinentes. Con lo que la llamada a capítulo que un principio parecía hacerse por parte del Gobierno, en aras a un absoluto cumplimiento de la normativa vigente, se quedaba en un mero trámite formal, en el que dicha autoridad requería su magnífica intervención.

Lo correcto hubiera sido llevar a cabo el análisis de la justificación que en teoría debía de haberse planteado, junto, cómo no, al de las medidas correctoras presentadas por la compañía⁵⁹³, dada la cercanía a la barriada de Guarranque en una distancia inferior a esos 2 km, pero sin embargo el acta de 26 de enero de 1968, que recogía la

⁵⁹² Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de San Roque (Signatura 927-1).

⁵⁹³ las ya mencionadas SSTS de 26 de abril de 1973, Ar. 2070/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez), de 29 de mayo de 1980, Ar. 2846/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández), de 23 de febrero de 1981, Ar.685/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil) y de 19 de junio de 1984, Ar. 3642/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).

sesión celebrada por el Ayuntamiento⁵⁹⁴, se limitaba a recoger un pronunciamiento favorable a la concesión de la licencia, con una escueta referencia a la no existencia de Ordenanzas Municipales que establecieran limitación alguna con respecto al emplazamiento solicitado y a los informes técnicos reglamentarios que secundaban este, manifestando en definitiva que se actuaba conforme a lo dispuesto por los arts.4 y 30 del RAMINP. La circunstancia de que no existiera Ordenanzas al respecto era algo real, en relación a ello no cabe duda, el municipio carecía de ellas, pero, evidentemente si la hay con respecto a que se cumpliera fielmente la normativa reglamentaria en cuestión, puesto que, como decimos, en relación a la distancia y por tratarse de una actividad peligrosa, había que respetar la tan aludida distancia mínima de seguridad, esto es, no hay Ordenanza que prohíba el emplazamiento elegido, pero es que no es necesario, ya el propio RAMINP estaba poniendo limitaciones al mismo, otra cosa es que hubieran podido haber excepciones.

Evidentemente poco más hay que comentar, sólo el dato de que cuando se concede la licencia por parte del Ayuntamiento la planta de fabricación de Negro de Humo se encuentra en plena construcción, ya dice mucho, o incluso todo, al respecto.

Por su parte PETRESA, que va a nacer de la misma consecuencia que CARBESA, esto es, de la exigencia impuesta a CEPSA de crear una planta petroquímica que acompañe a la refinería, y que por lo tanto dará lugar a un supuesto similar en cuanto a tramitación de expediente, emplazamientos, distancias y medidas

⁵⁹⁴ En el Archivo Histórico Municipal de San Roque existe una copia de un certificado expedido el 30 de enero de 1968 por el entonces Secretario del Ayuntamiento de San Roque, D. Francisco Ferrer Rodríguez, cuyo contenido es el punto V.-b) de la sesión celebrada por la Comisión Municipal Permanente, donde se recoge la consideración favorable en torno a la concesión de la licencia solicitada por CARBESA (Signatura 927-1).

correctoras⁵⁹⁵, encontrará su ubicación en el noreste de las instalaciones de refino, de las que será vecina colindante, a modo de continuación de las mismas. Su cercanía con Puente Mayorga es una realidad, así como que la distancia entre ambos puntos será mucho menor de los 2.000 m, con lo que toda la argumentación que hemos utilizado en el caso anterior es perfectamente aplicable a este.

Otra de las filiales de CEPSA que será ubicada junto a la refinería Gibraltar, concretamente al noroeste de la misma, será INDUQUIMICA (Industrias Químicas de Luchana, S.A.)⁵⁹⁶ que habiendo obtenido los beneficios de Preferente Localización Industrial del Campo de Gibraltar⁵⁹⁷, comenzaría su funcionamiento en 1971 con una fábrica dedicada a la producción de parafinas lineales, anhídrido maleico y ácido fumárico, esto es, productos de carácter petroquímico, lo que, unido a la utilización, como materias primas, de derivados petrolíferos, hacía claramente aplicable la regulación contenida en el RAMINP. En este sentido se expresaba la propia instancia de solicitud⁵⁹⁸ presentada el 2 de enero de 1970 por la mercantil ante el Ayuntamiento de San Roque, al efecto de obtener licencia para la indicada instalación en el término municipal, haciendo clara alusión a los arts. 29 y ss. del RAMINP, dedicados como hemos comentado al procedimiento para su concesión, en tanto en cuanto se estuviera ante una de las actividades reguladas por el mismo.

⁵⁹⁵ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1407-3).

⁵⁹⁶ Constituida el 14 de enero de 1949, su capital era nacional y su mayor accionista CEPSA.

⁵⁹⁷ Orden del Ministerio de Industria de 27 de febrero de 1969 *por la que se resuelve el concurso convocado por Orden de 25 de septiembre de 1968 para la concesión de beneficios en el Campo de Gibraltar* (BOE núm. 52 de de marzo de 1969).

⁵⁹⁸ Ambos en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 937-1).

Una vez iniciado el correspondiente expediente por parte del consistorio sanroqueño, tanto el informe que emitía el perito industrial municipal, como el del Jefe local de Sanidad⁵⁹⁹, dejaban claro que la actividad que pretendía desarrollarse era peligrosa, señalando el primero que se encontraba recogida en el Anexo I del RAMINP en la clasificación decimal 319-6, como tal actividad por utilización de productos inflamables. El informe del perito industrial, que era más completo, también recogía la circunstancia de que la distancia entre el pretendido emplazamiento y la barriada de Puente Mayorga, núcleo urbano más próximo era, y cito textualmente, “*de aproximadamente*” 2.000 m, incluyendo además de que a su juicio eran suficientes las medidas correctoras propuestas por el peticionario.

En este caso concreto, el hecho de que se indique la distancia entre la futura fábrica que se pretendía instalar y la barriada de Puente Mayorga de una manera aproximada, quizás no sea lo realmente sorprendente y criticable, sino que lo que más nos llama la atención es que parece que por un momento desaparece del mapa la barriada de Carteya-Guadarranque, que es realmente el núcleo urbano más próximo a la instalación proyectada, concretamente a unos escasos 400 m. La fábrica se instaló en el margen sanroqueño del río Gudarranque (este río sirve para delimitar geográficamente los municipios de San Roque y Los Barrios) junto a la mencionada barriada, con lo que una cosa es no ser exhaustivo a la hora de establecer distancias que afectan a la seguridad y a la salud de las personas y otra cosa, mucho peor, es faltar totalmente a la realidad en un tema tan serio como este. Y, no obstante, aunque todo hubiera sido fruto de un error, ello no dispensaría nada, sino todo lo contrario, nos llevaría a la conclusión de que la valoración de las medidas correctoras propuestas no sería adecuada, puesto

⁵⁹⁹ Ambos de fecha de 13 de enero de 1970 (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 937-1)).

que se estaban examinando en relación a una distancia y a un núcleo de población equívocos, lo que no quita, por otro lado, que la barriada de Puente Mayorga pudiera verse afectada por la actividad de la fábrica, pero lo que sí estaba claro es que no era la barriada más cercana, sino que lo era Carteya-Guadarranque, así como el dato de que no se debía de hablar de 2.000 m, sino de una distancia mucho menor.

En este sentido podemos mencionar la STS de 29 de septiembre de 1972⁶⁰⁰, que aunque haciendo referencia a la no correspondencia entre los Proyectos y la Memoria, presentados por el solicitante de la licencia, y la realidad de la instalación, indirectamente pone de manifiesto la necesidad de que haya una precisión a la hora de analizar todos los elementos que entran en juego para la concesión de la licencia correspondiente. Es concretamente el Considerando cuarto de la Sentencia apelada que se aceptaba el que dice:

“Que el art. 29 del Regl. de 30 de noviembre 1961 (R. 1736 y 1923 y Ap. 51-66, 7759) de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y la Norma 4-1.ª de la Instrucción de 15 de marzo 1963 (R. 716 y Ap. 51-66, 7760) exigen al solicitante de toda licencia que a la misma acompañe un Proyecto técnico y Memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad, y dicha exigencia lógicamente se impone por ser necesaria a la hora de calificar las actividades, a la de determinar las medidas correctoras y por su puesto a la de ser concedida la licencia, de donde la exactitud en la descripción

⁶⁰⁰ STS de 29 de septiembre de 1972, Ar. 4117/72 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Mirelles).

de las características y elementos a instalar sea presupuesto necesario para su concesión hasta el extremo de que toda variación sustancial en ellos debe llevar aparejada la anulación de la licencia”.

Esa referencia que hace la Sentencia a la exactitud en la descripción de las características y de los elementos que se pretenden instalar, parece que es lo que falla en el caso concreto que analizamos, lo que debería haber repercutido negativamente en la concesión final de la licencia correspondiente.

Pero además de lo anterior, de nuevo vuelve a ser criticable, el creer, como en otros casos, que la adopción de medidas correctoras son en su caso la justificación, si ello fuera necesario, de aplicar una distancia inferior a la establecida por la regla general del art. 4 del RAMINP⁶⁰¹. Y no es que el mencionado informe del técnico municipal lo diga expresamente, pero es lo que se deduce del contenido del mismo. Estas medidas, que específicamente se referían a la polución atmosférica y a la contaminación de las aguas, eran, en virtud de los arts. 17 y 18 del RAMINP, como veíamos antes, de obligado cumplimiento con independencia de distancias.

No obstante lo que sí podría haber sido utilizado como parte de la argumentación necesaria, en su caso, para justificar una mayor proximidad a la barriada en cuestión, se encontraba en el contenido del escueto capítulo tercero del proyecto⁶⁰² presentado por INDUQUÍMICA, capítulo, que referido al emplazamiento del complejo petroquímico proyectado, hacía alusión en su segundo párrafo al trasiego necesario de materias

⁶⁰¹ En este sentido ya se pronunciaba la STS de 16 de diciembre de 1966, Ar. 5863/66 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos).

⁶⁰² Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 937-1).

primas desde la refinería hasta la nueva fábrica, recomendando, por consideraciones económicas, la proximidad entre ambas. En esta alusión a la cercanía con las instalaciones de la refinería, que, por otro lado, no sólo vamos a encontrar en este proyecto, sino también en algunos correspondientes a otras instalaciones del polo, faltaba indicar, junto a dichas consideraciones económicas, las relativas a la salud de las personas y a la calidad medioambiental, ya que si bien era cierto el ahorro en costes que se podía experimentar por la cercanía entre ambas instalaciones, teniendo en cuenta el volumen esperado, también lo era que dicha proximidad podía evitar problemas y consecuencias derivadas, por ejemplo, del transporte de la materia prima.

Quizás, y a modo de anécdota, lo que impresionó al perito industrial fue la mención, que hacía en su solicitud la compañía peticionaria, a las normas del Estado de California como inspiradoras de las medidas correctoras presentadas, normas, que según indicaba el propio escrito, eran reconocidas internacionalmente como las más rigurosas.

Lo cierto es que de una manera o de otra la fábrica comenzó a funcionar en 1971, y al proyecto inicial seguirían otros, como el proyecto de una planta para la producción de 20.000 t/año de anhídrido Ftálico de 1973⁶⁰³ y el proyecto de una planta para destilación de aromáticos pesados de 1974⁶⁰⁴, que originaría reacciones en contra por parte de algún vecino, que aprovechando el plazo de información pública marcado por el RAMINP y afectado por los humos, residuos y malos olores, provenientes de las instalaciones ya existentes, manifestaba su oposición a la nueva instalación, que era calificada por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos como molesta, por lo ruidos

⁶⁰³ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 958-4).

⁶⁰⁴ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 953-1 y 966-1).

y vibraciones, como nociva, por los vertidos residuales, y como peligrosa, por tratarse de productos inflamables⁶⁰⁵.

Con respecto a las fábricas de LUBRISUR (Lubricantes del Sur, S.A.)⁶⁰⁶ e INTERQUISA (Intercontinental Química, S.A.)⁶⁰⁷, aunque su entrada en funcionamiento se produjera en 1976, por lo tanto ya fuera del período que estamos analizando, la circunstancia de que se encuentren dentro del proceso de creación del complejo petroquímico, unido al hecho de que los respectivos expedientes se tramitaron en 1973 y 1974 respectivamente, hacen interesante y adecuado su inclusión en este primer período, en el que hemos querido abarcar desde 1964 a 1975. Además aunque se ha pretendido solapar el final de esta primera etapa con el ocaso de la vigencia del tercer y último Plan de desarrollo nacional, que además coincidiría con el fallecimiento del general Franco, lo que marcaría, como es sabido, un antes y un después, lo cierto es que esta etapa de desarrollo tenía intención de continuarse con un cuarto Plan, que finalmente no llegó a tener vigencia, en gran medida por el fallecimiento mencionado.

Sería el Decreto 2323/1972, de 21 de julio⁶⁰⁸ el que iba a autorizar a CEPSA a instalar por sí misma o a través de una nueva sociedad, en el término municipal de San Roque y aneja a su refinería de petróleos, una planta de producción de aceites base para la fabricación de aceites y grasas lubricantes, así como de parafina. Esto va a determinar

⁶⁰⁵ En el expediente municipal consta escrito.

⁶⁰⁶ Constituida el 3 de marzo de 1973 por CEPSA y Mobil Petroleum Co., Inc. (USA) al 50%.

⁶⁰⁷ Constituida el 7 de octubre de 1972 por CEPSA Y Amoco International Ltd. (Filial de Standard Oil of Indiana (USA)) al 50%.

⁶⁰⁸ BOE núm. 222 del 15 de septiembre de 1972). Este Decreto también autorizaría la instalación de una planta de mezcla, aditivación y envasado para la producción de aceites lubricantes, utilizando como materia prima la parte necesaria de las bases fabricadas en la planta mencionada.

la creación de la mercantil LUBRISUR⁶⁰⁹, que por Orden Ministerial de 28 de febrero de 1973⁶¹⁰, se le concederán los beneficios establecidos en el Decreto 1581/1972, de 15 de junio⁶¹¹, que vendrá a poner un poco de orden y claridad a la regulación nacida desde el Decreto 1325/1966, de 28 de mayo, que en su momento declaraba al Área del Campo de Gibraltar como Zona de Preferente Localización Industrial, y continuada por las posteriores modificaciones del mismo.

Ciertamente el que ya existiera autorización por parte del Gobierno para la correspondiente instalación, y que específicamente se hablará de terrenos adyacentes a la refinería, así como el hecho de que se le hiciera, a la mercantil, beneficiaria de ventajas fiscales, subvenciones y demás prerrogativas, ya prácticamente lo decía todo, en cuanto a los por menores de la licencia de instalación. El impulso desarrollista implantado por los instrumentos de planificación nacionales y el específico de la zona hacía que una vez más se estuviera ante un tren de alta velocidad, cuyo paso por el apeadero municipal se convertía en algo marginal. Ni lo dicho por la normativa aplicable ni por la Jurisprudencia mencionada impediría que los vecinos de Puente Mayorga volvieran a figurar en su papel de víctimas ante una industria insalubre y nociva, por desprendimiento de gases tóxicos⁶¹², y peligrosa, por tratarse de productos inflamables⁶¹³.

⁶⁰⁹ Se constituiría el 3 de marzo de 1973.

⁶¹⁰ BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1973.

⁶¹¹ BOE núm. 150, de 23 de junio de 1972.

⁶¹² Ya no sólo se da el fenómeno de la contaminación por humos, sino que también se produce la aparición de malos olores, que *“son debidos a los compuestos de azufre contenidos en los productos que se queman, pues dan lugar a la formación de SO₂, gas irritante, de olor desagradable”*, según aclaraba el capítulo noveno de la memoria del proyecto presentado, que encontramos en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 955-2).

⁶¹³ Informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 960-3).

El caso de INTERQUISA es parejo al de LUBRISUR, ya que, por ejemplo, es la misma Orden Ministerial de febrero de 1973 la que le hará participe de los beneficios derivados de la localización preferente a la proyectada planta para la obtención de ácido tereftálico, dimetil tereftalato y ácido tereftálico purificado. La diferencia con el supuesto anterior radicará sobre todo, además de en lo producido, lógicamente, en su ubicación, que se llevará a cabo en el polígono industrial de Guadarranque, y específicamente en un emplazamiento mucho más al norte que el resto de las instalaciones de polo petroquímico, haciendo que en este caso el núcleo de población más cercano sea el formado por las barriadas contiguas de Taraguilla y la Estación de San Roque. Y aunque en un principio el informe del perito industrial⁶¹⁴ la califique como actividad nociva, basándose en que sólo se podían producir como efecto el desprendimiento de gases nocivos, la posterior calificación por parte de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos⁶¹⁵ dejará bien claro su también carácter de molesta, por los ruidos, y de peligrosa, de nuevo por tratarse con productos inflamables.

La diferencia entre una calificación y otra no era baladí, ya que para dicho polígono industrial, que tomaba su nombre del río Guadarranque, a cuyo margen izquierdo se situaba, se había elaborado un Plan Parcial⁶¹⁶, que expresamente establecía como uso no permitido el correspondiente a industrias definidas como insalubres y peligrosas en el RAMINP. Este Plan se aprobaba en 1973, mientras que la tramitación del expediente municipal y la calificación de la Comisión de Servicios Técnicos se

⁶¹⁴ Informe de 22 de febrero de 1974 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 967-1).

⁶¹⁵ Informe de 24 de junio de 1974 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 967-1).

⁶¹⁶ Aprobado por Orden Ministerial de 16 de noviembre de 1973 (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1973).

hacían en 1974, esto es, en plena vigencia de aquel⁶¹⁷. Curiosamente, además, esta expresa exclusión servirá como argumento para que pocos años después, como ya señalamos en el capítulo anterior y analizaremos detenidamente en su momento, se impida la instalación en el mencionado polígono de una central térmica de carbón, por parte de la Compañía Sevillana de Electricidad, S.A., que finalmente terminará ubicándose muy cerca, concretamente en la margen derecha del río, término municipal de Los Barrios.

Además de lo que acabamos de decir, que sería argumento suficiente para no conceder licencia municipal alguna, no había que olvidar que si atendíamos en rigor a lo dispuesto por los arts. 4 y 20 del RAMINP, tanto la regla general de la distancia como la excepción, condicionada con las medidas correctoras, se aplicaban para las industrias fabriles calificadas como peligrosas, no para el caso de industria nociva. De tal manera que de seguirse el criterio del técnico municipal, y evidentemente, de no existir la aludida prohibición del Plan Parcial del polígono, lo máximo que en legalidad se hubiera podido exigir era la adopción de las medidas para la prevención de la contaminación de las aguas de las que hablaba el art. 17 del RAMINP, sin poder hacer reproches referentes a la ausencia de justificaciones relativas a las distancias de emplazamiento o a la eficacia de medidas correctoras.

Como quiera que finalmente la instalación de la planta industrial se hizo efectiva⁶¹⁸, cabe plenamente reprochar que, teniendo presente la calificación de la

⁶¹⁷ La Memoria del Plan hablaba en su pág. 29 de la futura instalación de la empresa INTERQUISA, con lo que era anterior a la misma. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 897).

⁶¹⁸ Licencia definitiva por Decreto de 16 de julio de 1974 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 967-1).

Comisión Provincial de Servicios Técnicos, se llevo a cabo contraviniendo lo dispuesto por el planeamiento urbanístico de la zona, lo que, como veíamos, según la normativa aplicable y la Jurisprudencia, hubiera sido argumento suficiente para el rechazo desde un principio de la solicitud planteada.

Por último, en lo que a instalaciones se refiere, no podemos hablar del polo químico campogibraltareño y no mencionar la presencia de CAMPSA, que con la finalidad de dar cumplimiento a la normativa vigente en ese momento⁶¹⁹, que expresaba la obligación de tener almacenado, como mínimo, el equivalente a la sexta parte del consumo nacional de petróleo, y con el fin de garantizar el abastecimiento de sectores como el turístico, el industrial, el agrícola y la defensa nacional, estimaba necesaria su presencia en la zona. Lo que más llama la atención en la ubicación de la pretendida factoría de reserva de productos petrolíferos, era que en el escrito⁶²⁰ presentado en diciembre de 1973 ante el Ayuntamiento de San Roque por el Sr. Steegmann, subdirector de la compañía, al efecto de obtener los correspondientes permisos municipales, se hacía expresa mención de la no aplicación, para el caso concreto, del RAMINP, puesto que la normativa que debía aplicarse, según dicho escrito, era el Decreto de 25 de enero de 1936⁶²¹, que aprobaba en su momento el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, haciendo incluso alusión al pronunciamiento del TS en tal sentido.

⁶¹⁹ Decreto 3691/1972 del Ministerio de Industria, de 23 de diciembre de 1972 (BOE núm. 19, de 22 de enero de 1973).

⁶²⁰ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 955-1).

⁶²¹ Gaceta de Madrid núm. 28, de 28 de enero de 1936.

La STS de 30 de junio de 1965⁶²² era la aludida por la mercantil como argumento jurisprudencial que desechaba la posibilidad de aplicar el RAMINP. Esta Sentencia resolvía recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Rentería, que en su momento denegaba licencia municipal a CAMPSA para ampliar sus instalaciones en terrenos de su término municipal. Si bien es cierto que finalmente el alto Tribunal reconoce lo no ajustado a normativa de los acuerdos municipales del indicado Ayuntamiento, dando por lo tanto la razón a CAMPSA, y desestimando el recurso interpuesto por el Consistorio, también lo es el hecho de que es necesario realizar una serie de puntualizaciones, que se desprenden de la propia argumentación contenida en la Sentencia.

El primer punto a analizar, que en aquel asunto se planteaba era que, en virtud de lo dispuesto en el art. 32 del Reglamento de 1936, CAMPSA presentaba el proyecto de obras a realizar ante el Ayuntamiento, en este caso de Rentería, a los solos efectos de tributación de los impuestos o cánones municipales, por entender que no necesitaba instar licencia municipal para iniciar las obras, puesto que con la simple aprobación de la Delegación de Gobierno correspondiente era suficiente. Efectivamente, en una primera lectura del precepto indicado parecía entenderse ello, ya que el mismo establecía un distingo entre la tramitación a seguir para las instalaciones petrolíferas de propiedad privada, con respecto a las cuales si hablaba de autorizaciones municipales, y las de CAMPSA, haciendo referencia sólo al trámite tributario municipal. Por su parte el Ayuntamiento, considerando que la instalación implicaba una actividad peligrosa, argumentaba la necesidad de licencia municipal para el comienzo de las obras, basándose en el art. 8 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que

⁶²² STS de 30 de junio de 1965, Ar. 3360/75 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).

venía a establecer, con carácter genérico, la posibilidad de sujetar a los administrados al deber de obtener previa licencia, en los casos previstos por la Ley, por dicho reglamento u otras disposiciones de carácter general⁶²³, lo que rápidamente interconectó, a su vez, con el, tan mencionado, art. 29 del RAMINP., relativo a la licencia municipal necesaria para el establecimiento de las actividades que estaban comprendidas en él, y además remató, con la mención del art. 101 letra h) de la Ley de Régimen Local, que señalaba que correspondía a los Ayuntamientos la protección de las personas y propiedades. La solución a esta primera cuestión la da el propio Tribunal en su Considerando quinto:

“Que, por tanto la primera cuestión céntrase en si es exigible la licencia municipal para emprender las obras de la Factoría petrolífera, como sostiene la Corporación local con apoyo en los Reglamentos que invoca o si están exentas de ellas como pretende CAMPSA, con asiento en que la aprobación del Proyecto por la Delegación Oficial basta a ejecutarla, por virtud del art. 32 del Regl. de 26 enero 1936; más la pugna la da resuelta el mandato de rango superior de la Ley de Régimen y Ordenación del Suelo de 12 mayo 1956 (Rep. 773 y 867), pues sus arts. 165 y 166, sujetan a licencia previa del Ayuntamiento los movimientos de tierras y obras de nueva planta, como son los de la factoría, y a su vez el art. 3º de las Instrucciones de 15 de marzo de 1963, impone la licencia para implantar actividades peligrosas...”

Por lo tanto, el TS está reconociendo la obligatoriedad de licencia municipal, esto es, que la intervención de la Administración local, en este caso, no se limita

⁶²³ Derogado por el Real Decreto 2009/2009 de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2009).

exclusivamente al aspecto tributario, y por consiguiente, que CAMPSA estaba necesitada de la correspondiente licencia municipal.

En segundo lugar, lo que se plantea es la aplicación o no del RAMINP, pregunta que ya está resolviendo la Sentencia en la cuestión anterior, puesto que no sólo se pone de manifiesto lo ineludible de la licencia municipal, sino que además se dice ello con evocación del propio RAMINP, máxime cuando, en apoyo de su argumentación, el TS utiliza como puntal la Instrucción de 15 de marzo de 1963, que nace con la única misión de actuar como norma complementaria para la debida interpretación y aplicación de aquel. Además la propia Sentencia, en su Considerando sexto, estaba reconociendo la conexión entre el RAMINP y el Reglamento de 25 de enero de 1936, a través del art. 26 del primero, cuando dicho precepto indicaba textualmente en su primer párrafo que *“la industria e instalaciones petrolíferas calificadas como peligrosas e insalubres se someterán a las prescripciones generales de este Reglamento y a lo establecido en la legislación específica correspondiente”*. Como vemos en este precepto en ningún momento se decía que para el caso de instalaciones de industria petrolífera se iba dejar de aplicar el RAMINP, dando paso sólo y exclusivamente a lo que dijera la normativa sectorial, sino todo lo contrario, lo que se pretendía es que, junto a la regulación contenida en dicho Reglamento, cuyo objetivo no era otro que evitar que determinadas actividades produjeran incomodidades, alterasen las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y pudieran ocasionar daños a las riquezas públicas o privadas o implicaran riesgos graves para las personas o los bienes, se acudiera a una normativa que fuera técnica en la materia concreta, de cara a pormenorizar todos aquellos aspectos específicos de la actividad en cuestión, que como vemos es una finalidad completamente distinta, y que no excluye a la anterior. Pero es más, el párrafo

segundo del art. 21 del RAMINP, que paradójicamente la Sentencia utiliza, en su Considerando séptimo, como argumento para defender definitivamente la prevalencia del Reglamento de 1936, lo que hace realmente es confirmar lo que acabamos de decir, puesto que si atendemos al que era su tenor literal, que decía: “...*La construcción de depósitos y almacenes de productos combustibles o inflamables (alcoholes, éteres, sulfuro de carbono, acetona, petróleo, gasolina, bencina, barnices, aceite, etc.), se realizará de acuerdo con las normas específicas de aplicación general dictadas para cada producto por el Organismo técnico competente.*”, vemos como la utilización de la palabra “*construcción*” no puede sino hacer referencia al aspecto puramente técnico a la hora de montar la factoría, lo cual es lógico que se encuentre en una normativa emanada de un Organismo técnico en la materia y no en el RAMINP, que persigue, como indicábamos, otra finalidad. Si el precepto hubiera querido indicar otra cosa habría utilizado otros términos, como por ejemplo, instalación o ubicación, que son más genéricos, y que por lo tanto hubieran podido comprender no sólo la parte técnica sino también la parte relativa a autorizaciones y permisos. Además la propia Sentencia, en el señalado Considerando séptimo, lo dice:

“...el Reglamento a que se han de someter estas instalaciones, o sea el de 26 enero 1936, de índole eminentemente técnica en la minuciosidad descriptiva de las exigencias para tales obras,...”

Algo similar sucedía con las actividades relacionadas con el empleo de energía nuclear o atómica, a las que hacía referencia el art. 27 del RAMINP. Este precepto lo que indicaba era que, en el caso de que la actividad fuera calificada como peligrosa, debían de adoptarse las medidas preventivas específicas emanadas del Organismo

técnico competente, lo que en ningún caso suponía el hecho de no aplicar el RAMINP. En esta materia podemos mencionar, la ya aludida STS de 19 de enero de 1973⁶²⁴, donde no sólo deja clara la aplicación del RAMINP, sino también, y derivado de su aplicación, se determina la competencia municipal en cuanto al tema del emplazamiento. El hecho de que pudieran existir normas técnicas en relación a las instalaciones nucleares era algo obvio y sobre todo necesario, y de lo que no tenía que encargarse el RAMINP, cuyo objetivo era otro, el ya mencionado, lo cual no suponía la inaplicación del mismo.

Por otro lado, al TS parecía olvidársele lo que ya decíamos al comentar la Ley de 26 de diciembre de 1958, *sobre Régimen Jurídico de Investigación y Explotación de Hidrocarburos*, norma posterior y de superior rango, cuyo art. 34 párrafo segundo, establecía para las actividades de refinación, almacenaje y transporte, la necesidad de estar, en relación a las condiciones de seguridad, a lo dispuesto por la legislación sobre establecimientos clasificados como incómodos, insalubres o peligrosos, referencia que se ampliará con la modificación de la Ley en 1974, haciendo mención, además de a las condiciones de seguridad, a lo que son las instalaciones y el funcionamiento, con obligación de cumplir lo establecido por la legislación sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En tercer lugar, otra cuestión distinta era que aunque se aplicara el RAMINP ello no quería decir que el acuerdo al que llegó el Ayuntamiento de Rentería, en el que denegaba la licencia a CAMPSA, fuere acorde a normativa, ya que, como acertadamente indicaba la Sentencia, en su Considerando sexto, con dicho Reglamento

⁶²⁴ STS de 19 de enero de 1973, Ar. 351/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Adolfo Suarez Manteola).

en la mano y tratando ahora el tema del emplazamiento y las distancias, si se acudía al art. 4 del mismo, se observaba la obligación de respetar la famosa distancia de 2.000 m para los casos de industrias peligrosas o insalubres, siempre y cuando, y aquí estaba la clave, fueran fabriles, que no era el caso de la instalación pretendida por CAMPSA, que iba a dedicarse sólo al almacenaje y no a la producción. Este hubiera sido el argumento razonable, sin necesidad de entrar incluso en el tema de buscar otros razonamientos y justificaciones que hubieran ayudado a dar excepción a la regla general, puesto que no se estaba ni siquiera en el supuesto contemplado para dicha regla. Lo que sí podía haber fundado la denegación de la licencia por parte del Ayuntamiento, como también lo explica el TS en el Considerando noveno, reconociendo, por lo tanto, de nuevo la aplicación del RAMINP, eran razones de competencia municipal, esto es, basándose en lo dispuesto en los Planes de ordenación urbana, en el incumplimiento de Ordenanzas municipales o en el hecho de que ya existiera un actividad municipalizada con monopolio que pudiera resultar incompatible con la que se pretendía instalar, como dejaba bien claro el art. 30 de esta norma, relativo a la tramitación municipal, y como reiteraran las señaladas SSTS de 27 de febrero 1981⁶²⁵, de 22 de marzo de 1983⁶²⁶ y de 29 de octubre de 1984⁶²⁷, al tratar esta denegación *ad limine* reconocida en el RAMINP.

En cuarto lugar, con independencia de todo lo que hemos comentado en las otras tres cuestiones, la clave del asunto, el *quid* parece dárnosla el propio TS, pero no en la

⁶²⁵ STS de 27 de febrero de 1981, Ar. 688/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).

⁶²⁶ STS de 22 de marzo de 1983, Ar. 1505/83 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).

⁶²⁷ STS de 29 de octubre de 1984, Ar. 5005/84 ((CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Reyes Monterreal).

Sentencia comentada sino en la STS de 1 de abril de 1971⁶²⁸, cuando al leer su Considerando quinto nos encontramos con lo siguiente:

“Que por estas razones procede confirmar los acuerdos municipales recurridos y, en consecuencia, la sentencia apelada que así lo declaró, pues la alegación del defectuoso emplazamiento, por su proximidad a Escuelas constituye un caprichoso argumento deducido de una interpretación muy personal de los recurrentes del Reglamento de 25 de enero 1936, en el supuesto bastante dudoso que está vigente, lo cual es difícil mantener dada la expresa derogación que de él hace el preámbulo del actual de 30 de julio de 1958.”

Ciertamente el cuarto párrafo del preámbulo de la Orden de 30 de julio de 1958, que aprobaba el *Reglamento para el suministro y venta de carburantes y combustibles objeto del Monopolio de Petróleos*⁶²⁹, existente en aquella época, mencionaba expresamente que este nuevo Reglamento iba a sustituir al hasta entonces vigentes. Pero no sólo será el preámbulo de esta norma el que lo diga, sino que también se desprenderá de su disposición final cuarta, en cuanto que derogaba las disposiciones anteriores que se habían dictado sobre la materia regulada. Evidentemente este Reglamento, que entraba en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, esto es, el 7 de agosto de 1958, tenía plena vigencia cuando el TS resolvía la tratada Sentencia de 30 de junio de 1965, dicho de otro modo, el TS quiso ventilar el fondo del asunto con una norma derogada, como él mismo señalará posteriormente. El nuevo Reglamento de 1958 se dedicaba sólo a las estaciones de servicios y surtidores, sin hacer referencia, como el de

⁶²⁸ STS de 1 de abril de 1971, Ar. 1790/71 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).

⁶²⁹ BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1958.

1936, a las factorías y refinerías. Posteriormente, gracias al Decreto 3143/1975 de 31 de octubre del Ministerio de Industria, será aprobado el *Reglamento de seguridad de Refinerías y Parques de Almacenamiento de Productos*⁶³⁰, que tendrá como objetivo establecer las prescripciones técnicas referentes a la seguridad que deberán de observarse en la elaboración del proyecto, en los materiales empleados, en la construcción y hasta en la fase posterior de explotación, tanto en las instalaciones de refino como en las de almacenamiento.

Curiosamente este último Reglamento de 1975, que contenía como indicamos los aspectos técnicos de la materia, en su capítulo segundo regulaba las normas de construcción y explotación aplicables, haciendo referencia a cuestiones como la distancia mínima entre las instalaciones internas de las fábricas, las características específicas del vallado o cerramiento, el equipamiento de las unidades de tratamiento, etc., lo que nos sirve para reforzar, aún más, lo que planteábamos en relación al término construcción, reservado, sin lugar a dudas a la faz puramente técnica de la materia en cuestión.

En el caso concreto de San Roque podemos señalar, primero, que por mucho que la compañía quisiera hacer constar que el Reglamento aplicable era el de 1936 y no el RAMINP, por afirmar así la jurisprudencia del TS, y que por lo tanto, en virtud de lo dispuesto por el art. 32 de dicho Reglamento, la intervención de la Administración local se limitaba sólo y exclusivamente al tema de la tributación de los impuestos y cánones correspondientes, lo cierto era que CAMPSA acudía con su escrito al Consistorio con el ruego de que se le otorgase el oportuno permiso para ubicar la proyectada factoría, lo

⁶³⁰ BOE núm. 290, de 3 de diciembre de 1975.

que parecía encajar más con lo regulado por el RAMINP; y, segundo, que la Comisión Municipal Permanente resolvería la petición informando favorablemente por absoluta unanimidad⁶³¹, tras haberse aceptado la viabilidad del proyecto presentado por la Comisión Municipal de Urbanismo y Obras, aún incluso después de haberse señalado por el arquitecto municipal el carácter de rústico del suelo elegido para el emplazamiento de la instalación, puesto que se estimó que tal instalación podía ser uno de los fines para los que el entonces Plan de Ordenación Urbana preveía su posible desarrollo en un medio rústico⁶³².

En todo caso la realidad de los hechos se traducirán en la ubicación de un nuevo elemento industrial peligroso en el polo químico, que una vez más se instalaría en las cercanías de barriadas sanroqueñas, como era el caso de Carteya-Guadarranque, Taraguilla y Estación de San Roque. Lo que iba buscando la mercantil con la no aplicación del RAMINP no lo sabemos con exactitud, pero a nadie se le escape que una posible respuesta estaría en el intento de no encontrar límites, ni desde el punto de vista municipal ni por aplicación de la regulación contenida para las actividades peligrosas en dicho Reglamento.

Como se puede apreciar, después de todo lo comentado, el proceso de instalación de las distintas plantas industriales que irán dando forma al polo químico

⁶³¹ Sesión celebrada el 17 de enero de 1974 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 955-1).

⁶³² Efectivamente el Plan establecía para el suelo rústico, tanto de riego como de secano, los siguientes usos: “*Explotaciones agrícolas, pecuarias y forestales; Industrias e instalaciones derivadas de productos agropecuarios.- Industrias peligrosas con las limitaciones que señala la Legislación vigente; industrias extractivas a pie de yacimiento; Construcciones que desarrollen un fin Nacional, social, asistencial, educativo, deportivo o turístico que exijan o aconsejen su emplazamiento en un medio Rural.- Viviendas unifamiliar singular y aisladas, siempre que no exista peligro de formación de núcleo de población; Núcleos de población proyectados para la explotación de estas áreas.*” (2.1. SUELO RÚSTICO: 2.1.2. CONDICIONES DE USO: 2.1.2.1. SUELO RÚSTICO DE RIEGO.- 2.1.2.2. SUELO RÚSTICO DE SECANO).

campogibralteraño, no ha estado falto de anomalías e irregularidades, que le han llevado a adquirir un tinte singular. En lo que a planificación urbanística de la zona se refiere, y por lo tanto aplicable a todas estas instalaciones que hemos comentado, la ausencia, primero, de un Plan de Ordenación Territorial que hubiera vinculado y afectado a los inicios del polo industrial químico, a esos movimientos de tierra, que anunciaban la instalación de la refinería Gibraltar, y la aparición, después, del poco efectivo Plan General de Ordenación Municipal de San Roque de 1969⁶³³, que nacía como consecuencia y dentro del Plan de Ordenación Comarcal del Campo de Gibraltar, también conocido como Plan Alvear, nombre que tomaría de su creador, el arquitecto Jaime de Alvear, y con el que se conocerían también a los Planes específicos de cada municipio de la comarca, hacían que la contribución a la organización adecuada del espacio en cuestión fuera realmente estéril. Referencias como las que hacía este Plan, por ejemplo, al Polígono Químico, en la zona de Guadarranque, al decir que en él se podían situar todo clase de industrias químicas o de otro tipo, procurando que las que fueran peligrosas o insalubres, *“nunca en su grado máximo”*, fuesen ubicadas en puntos donde menos pudiesen afectar a los núcleos residenciales que existían en la zona, ya dicen mucho sobre la adecuación y efectividad del mismo, si tenemos bien presente lo que realmente ocurrió, y lo que hemos señalado en cuanto al Plan Parcial que posteriormente se aprobaría para dicho polígono de Guadarranque, que el propio Plan general calificaba como necesario.

⁶³³ Fue aprobado el 25 de septiembre de 1969 (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1969).

Para tener una idea de lo que significó el Plan General de 1969 basta con realizar una lectura del Avance del Plan actual⁶³⁴, que con una capacidad de síntesis bastante plausible ha sabido resumir en unas líneas dieciséis años de vigencia, lo que por otro lado, tampoco es ardua tarea, dada la infructuosa vida de aquel:

“El Plan vigente o Plan Alvear se consideraba que desde su formulación había estado abocado al fracaso, al contemplarse en él previsiones no realistas y comprometer excesivamente la gestión municipal al prever su desarrollo a través de figuras menores de planeamiento prácticamente en su totalidad, un suelo urbano susceptible de otorgamiento directo de licencia reducido al casco antiguo de San Roque, quedando el resto del término supeditado a la realización de planes parciales en áreas de población con una dinámica lenta y una difícil gestión por la división misma de las propiedades. Ello dio como resultado, tras dieciséis años de vigencia, un desbordamiento continuado del suelo urbanizado por la acción de los parceladores ilegales, lo que había originado la consolidación de un medio urbano de baja calidad y nula integración del equipamiento y de las infraestructuras necesarias. A ello se añade la ausencia de control sobre el tipo de asentamiento y tipología en las zonas industriales, sin que se tomasen las necesarias cautelas sobre el impacto que producían en las poblaciones próximas; las aprobaciones de planes parciales, planes especiales y planes de ordenación de Centros de Interés Turístico Nacional (C.I.T.N) en flagrante contradicción con el Plan General; ocupación de áreas reservadas a la red viaria o planeamientos que no recogen en sus determinaciones las redes previstas en el Plan General; destrucción del patrimonio arqueológico e

⁶³⁴ Documento de Información, Cap. IV Planeamiento objeto de revisión, apdo. 18.1.4. Objetivos formulados y Criterios utilizados en la elaboración del Plan, punto 18.1.4.1. El estado inicial y el Plan vigente (Aprobado el 2 de septiembre de 1999).

histórico artístico, por una falta de exigencia mínima en la concesión de licencias; calificaciones y actuaciones indiscriminadas en las áreas de posibles avenidas fluviales; excesiva polarización de la población y descrédito de la función pública del Planeamiento por la falta de gestión y rigor en la aplicación de la disciplina urbanística”

En resumen se podría decir, paradójicamente, que este Plan de Ordenación para lo que menos sirvió fue para ordenar, sobre todo en el ámbito industrial, puesto que el engendro⁶³⁵ al que tenía que enfrentarse había sido parido por el Gobierno, y estaba siendo tutelado por el mismo por encima de cualquier circunstancia. Evidentemente, después de las letras que acabamos de reproducir, preguntarnos por el tema del impacto ambiental sería algo irrisorio.

Mientras que la comarca campogibaltareña era objeto de una brutal transformación, no sólo económica y social, sino también paisajística y medioambiental, con la instalación de todas estas fábricas, comenzando la metamorfosis que quizás haya marcado más a sus tierras y sus habitantes, en el ámbito europeo la política medioambiental comenzaba a tomar cuerpo⁶³⁶ y la preocupación por el soporte natural empezaba a tener el suficiente peso como para marcar una línea de actuación en este aspecto. Si en nuestro país los tecnócratas apostaban por el desarrollo industrial como único vehículo que podía conducir a un progreso económico y por ende, como estos afirmaban, social, en Europa parecía sentarse las bases del reconocimiento hacia los

⁶³⁵ El llamar engendro al resultado del proceso de implantación industrial no responde a ningún antojo, cuando se dan en él las características del mismo y cabe de manera perfecta en el significado que ofrece nuestro diccionario: “*Plan, idea u obra intelectual mal concebidos.*”

⁶³⁶ Durante los días 19 y 20 de octubre de 1972 tuvo lugar en la ciudad de París una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, que supuso el punto de partida para lo que después se conocería como Programas de Acción Medioambiental.

recursos naturales, hacia el papel fundamental e incuestionable de los mismos con respecto a dicho progreso, y lo hacía comenzando la saga de los mencionados PAM, a través de los cuales se ha procurado marcar las líneas de esta política. De mucho hubiera servido para el Campo de Gibraltar que el Gobierno hubiera tenido presente el contenido del primero de los principios acuñados en el Primer PAM⁶³⁷ donde se resaltaba la interdependencia entre desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, como objetivos claros de la política económica, junto al progreso técnico, redundando todo ello en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona.

B)Contaminación de las aguas.

Cuando hablamos antes de las medidas correctoras que debían de aplicar las distintas instalaciones que formaban el complejo petroquímico, como condición para poder situarse en el ámbito de la excepción a la regla general de la distancia de seguridad, ya aclarábamos que, ni podían confundirse con la justificación necesaria para poder aplicar dicha excepción, ni tampoco con las medidas a las que se refería el art. 17 del RAMINP, relativo al peligro de contaminación de aguas, que con independencia de cuestiones referentes a distancias de seguridad, debían de aplicarse en todo caso. Pues bien, este precepto, junto con el 16 del mismo texto reglamentario, que trataba el tema de las aguas residuales, será nuestro punto de partida en el análisis jurídico de la afectación de las aguas por parte de la actividad petroquímica de la comarca.

⁶³⁷Abarcará el período de 1973 a 1976.

El art. 16 del RAMINP, que como decimos, hacía referencia a las aguas residuales, abarcaba tanto la posible afectación de las aguas continentales como de las marinas. Establecía, con respecto a las primeras, una sujeción a las disposiciones vigentes de la Ley de 20 de febrero de 1942, *de Pesca Fluvial*⁶³⁸, del Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, que aprobaba el *Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas y sobre aterramientos y ocupación de sus cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas*⁶³⁹, del Decreto de 14 de noviembre de 1958, que aprobaba el *Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces*⁶⁴⁰ (en adelante RPAC) y demás disposiciones complementarias, cuando se estuviera ante actividades calificadas como nocivas, que por su emplazamiento pudieran afectar a las aguas continentales o verter en estas aguas residuales, debiendo ser dicha sujeción con carácter previo a que se concediera la correspondiente autorización para el funcionamiento de aquellas. Para el caso de las segundas, esto es, para los supuestos de que el desagüe se realizara directamente en el mar territorial, la normativa aludida por el precepto era el Decreto-Ley de 19 de enero 1928, que aprobaba la *Ley de Puertos*⁶⁴¹ y el Decreto de 19 de enero de 1928 que contenía su *Reglamento*⁶⁴², así como demás disposiciones complementarias.

Por su parte el art. 17 del RAMINP condicionaba la instalación de nuevas actividades insalubres o nocivas, que por la localización donde estuvieran situadas o que por el hecho de verter aguas residuales pudieran ser “...un riesgo de contaminación o

⁶³⁸ BOE núm. 67, de 8 de marzo de 1942.

⁶³⁹ Gaceta de Madrid núm. 323, de 19 de noviembre de 1900.

⁶⁴⁰ BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1958.

⁶⁴¹ Gaceta de Madrid núm. 20, de 20 de enero de 1928.

⁶⁴² Gaceta de Madrid núm. 21, de 21 de enero de 1928.

alteración de las condiciones de potabilidad de aguas destinadas al abastecimiento público o privado...”, al cumplimiento de lo establecido por el RPAC, incluyendo también el caso de que se estuviera ante “...un peligro sanitario para las aguas destinadas a establecimientos balnearios”.

a) Vertidos a los ríos y arroyos.

En cuanto a las aguas continentales, aunque el RAMINP pretendía regular el problema de las aguas residuales con alusión a los diversos cuerpos normativas mencionados, con la intención de abarcar todos los aspectos posibles de la materia, podemos afirmar que todo se podía resumir en la aplicación del RPAC, puesto que, aunque ya la Ley de Pesca Fluvial de 1942 prohibía en su art. 6 la alteración arbitraria de la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en las mismas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas a la población fluvial, señalando, además, como obligación para los propietarios de las instalaciones industriales la articulación de los dispositivos necesarios de cara a la anulación o disminución de aquellos daños que a la riqueza piscícola se pudieran causar, o el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas de 1900 recogiese expresamente en su art. 1 la prohibición, a los dueños de minas y fábricas de toda clase, de verter al cauce de arroyos, ríos, rías y bahías, las aguas turbias o sucias procedentes de lavado de minerales o de las preparaciones industriales que aquellos podían generar, el RPAC era la norma que representaba la regulación unitaria sobre la materia, regulación que venía siendo

necesaria frente a la dispersión existente⁶⁴³, que formaban las diversas normas surgidas en los distintos sectores, con el objetivo de ir dando, paulatinamente, solución al problema del vertido de las aguas residuales procedentes de instalaciones industriales, ante la falta de eficacia de una Ley de Aguas de 1879⁶⁴⁴, obsoleta e insuficiente. El RPAC será por lo tanto la norma de referencia de la regulación establecida para ordenar la protección de las aguas frente a su contaminación⁶⁴⁵.

Será necesario, por ende, tener en cuenta el conjunto formado por los párrafos del art. 16 y 17 del RAMINP y el RPAC, junto con las posteriores normas que han venido a modificarlo y complementarlo en cuanto al régimen jurídico de aguas residuales, que tendrán entrada a través de la puerta abierta que suponía el final del primer párrafo del art. 16. Esta normativa complementaria la componen la Orden de 4 de septiembre de 1959⁶⁴⁶, que vino a reglamentar el vertido de las aguas residuales; el Decreto 1740/1959, de 8 de octubre⁶⁴⁷, por el que se crean las Comisarias de Agua⁶⁴⁸ y se fijan sus funciones, y en concreto la lucha contra la contaminación de las aguas públicas; la Orden de 23 de marzo de 1960⁶⁴⁹, que aprueba las Normas Técnicas de la

⁶⁴³ ÁLVAREZ RICO, M.; “La contaminación de las aguas superficiales”, en AAVV, *Derecho y Medio Ambiente*, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Madrid, 1981, pág. 380.

⁶⁴⁴ Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 (Gaceta de Madrid núm. 170, 19 de junio de 1879).

⁶⁴⁵ MUÑOZ MACHADO, S.; “Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario”, Tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, Mayo 1991, pág. 7.

⁶⁴⁶ BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 1959.

⁶⁴⁷ BOE núm. 244, de 12 de octubre de 1959.

⁶⁴⁸ Realmente lo que se hace es asignarles las funciones de las antiguas Jefaturas de Aguas que estaban incorporadas a la Dirección de las Confederaciones Hidrográficas por Decretos de 19 de enero y 28 de noviembre de 1947.

⁶⁴⁹ BOE núm. 80, de 2 de abril de 1960.

Orden anterior; la Orden de 9 de octubre de 1962⁶⁵⁰, que hace lo mismo e introduce la interconexión con los mencionados preceptos del RAMINP en su norma decimotercera; así como la Orden de 14 de abril de 1980⁶⁵¹, que más tarde establecerá medidas para corregir la contaminación de las aguas residuales.

Concretamente era el art.11 del RPAC el que prohibía el vertido en cauce público de “...*aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica...*” pudieran “...*impurificar las aguas con daño para la salud pública*”, viniendo a complementarlo el primero de la Orden de septiembre de 1959, al especificar que la prohibición abarcaba tanto los vertidos directos como indirectos que de estas aguas residuales se pudieran realizar en cauce público o canal de riego, incluyendo además del daño para la salud pública el ocasionado para los aprovechamientos inferiores. Pero habrá que esperar a la Orden de marzo de 1960 para que, en su segunda norma, se defina que se entiende por aguas residuales, que serán “...*las que de algún modo produzcan alteraciones perjudiciales en las características físicas, químicas y bacteriológicas de las aguas públicas a las cuales aquellas vierten, y las que arrastran o lleven en suspensión cuerpos sólidos*”; por vertido directo, que será “...*el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas, cauce público o canal de riego*”; y por vertido indirecto, que será el que no reúna la circunstancia anterior, “...*como el realizado en azarbes, canales de desagüe y pluviales, etc.*”

Aclaradas las definiciones, lo siguiente que se desprendía de la normativa estudiada era la obligatoriedad, ante el vertido de aguas residuales con el consiguiente

⁶⁵⁰ BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1962 (Rectificado en BOE de 31 de octubre y 22 de diciembre del mismo año).

⁶⁵¹ BOE núm. 98, de 23 de abril de 1980.

peligro de contaminación, de articular el correspondiente sistema de depuración, que, cómo no, evitara los daños señalados. Efectivamente se iba a exigir la presentación previa de un proyecto de depuración, que debía someterse al oportuno período de información pública y a los informes reglamentarios, de tal manera que una vez aprobado este e instalado el sistema propuesto, se autorizaría el vertido. La norma séptima de la Orden de marzo de 1960, que será posteriormente reproducida por la de octubre de 1962, recalca la obligatoriedad y el carácter previo de la autorización administrativa al decir que debían *“...proveerse de la correspondiente autorización todas aquellas industrias, establecimientos, granjas, centros de producción, etc., que viertan o pretendan verter aguas residuales en un cauce público, por el mero hecho del vertido o previamente a tramitar ante la Autoridad local el oportuno expediente de establecimiento de su nueva actividad”*.

Del carácter previo que mencionamos, aludido tanto por el art. 16 del RAMINP como por las Órdenes señaladas, también se hará eco el TS, como se ve en la STS de 8 de mayo de 1979⁶⁵², en el Considerando noveno de la Sentencia apelada, al decir:

“Que la parte codemandada, y para justificar la legalidad de la concesión de la licencia, así como la calificación otorgada a la actividad, sienta en su escrito de contestación a la demanda formulada de contrario, una no muy afortunada tesis, al decir que “toda la temática sobre peligrosidad de los vertidos, no es de la competencia municipal”, con lo que quiere demostrar que el Ayuntamiento podía conceder la licencia para la instalación de la fábrica al margen y con independencia de que las aguas residuales fueran perjudiciales a la pureza de

⁶⁵² STS de 8 de mayo de 1979, Ar. 2389/79 (CONT.-ADM., Sala 4ª; Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).

las del río Trueba; ello es indudablemente erróneo, porque lo acertado, como establece en el artículo 16 del Reglamento, es que con carácter previo a la autorización de actividades calificadas como nocivas que por su emplazamiento afecten a aguas continentales –y es evidente que ello concurre en la actividad objeto de este recurso-, se tendrán que aplicar las disposiciones que en dicho artículo se establecen, y es después de las pertinentes autorizaciones, por ser las medidas correctoras adecuadas, cuando se podrá autorizar la instalación de la actividad de que se trate”

Esa autorización iba a tener, consecuentemente, la función de garantizar el interés que se pretendía proteger, que no era otro que la pulcritud de las aguas públicas, evitando el posible daño a la salud pública. La STS de 23 de junio de 1978⁶⁵³ refleja claramente esta idea, en su Considerando segundo:

“Que dentro de la esfera de los poderes de Policía que la legislación de Aguas otorga al Ministerio de Obras Públicas, se encuentran las autorizaciones administrativas para el vertido de las residuales a cauce público, autorizaciones o permisos que implican una intervención de la Administración en la actividad de los administrados que ha de ser congruente con los motivos y fines que la determinen, por lo que sólo se deben conceder una vez demostrado en el expediente de su razón que reúna los requisitos legales, son por tanto, permisos administrativos por los que la Administración trata de garantizar el orden y la seguridad, condicionando el ejercicio de determinadas actividades o derechos

⁶⁵³ STS de 23 de junio de 1978, Ar. 2188/78 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez). También se pronuncia en tal sentido la STS de 10 de junio de 1981, Ar. 5125/1981 (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez).

como medidas preventivas o precautorias en relación con los intereses generales o públicos que el Órgano autorizante debe tutelar, lo que, en definitiva equivale a encauzar o condicionar el ejercicio de un derecho individual con los intereses generales, la autorización requiere pues, una previa comprobación de las circunstancias que rodean la petición inicial de los interesados y comprobar las diversas situaciones que se ofrezcan en cada caso, para resolver dentro de los límites que fijan las normas jurídicas, en este caso el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, que consigna la necesidad de obtener licencia administrativa para efectuar el vertido de aguas residuales a ese cauce público, señalando las condiciones a que ha de sujetarse la autorización para que con el vertido no se macule el interés tutelado que es la pureza de las aguas públicas y que no se produzcan daños a la salud pública...”

Y es que el mensaje de defensa de la salud pública, frente a la alteración de la pureza de las aguas por parte de la actividad industrial, ya venía expresado en el Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925⁶⁵⁴, cuando en su art. 15 señalaba:

“ No podrán aprobarse los proyectos de evacuación de las aguas negras y materias residuales para aldeas y urbes ni para industrias si no van completados con sistemas de depuración que hagan inofensivas dichas materias o por sistemas de dilución, desinfección, sumersión, absorción, desagüe, etc., inocuos para la salud pública.”

⁶⁵⁴ Gaceta de Madrid núm. 48, de 17 de febrero de 1925.

Indiscutiblemente la actividad petroquímica tenía expresa cabida en lo que en estos preceptos se estaba poniendo de manifiesto, esto es, tanto en lo que establecían los dos artículos del RAMINP, por tratarse de industrias nocivas o insalubres⁶⁵⁵ que podían afectar a las aguas de los distintos ríos y arroyos de la zona, verter en ellos aguas residuales y causar su contaminación, como en lo referido en el art. 11 del RPAC y demás normas complementarias, puesto que el efecto de contaminar las aguas, con el correspondiente daño para la salud pública, podía darse perfectamente en las aguas residuales derivadas de la industria petroquímica, dada la composición química de las mismas.

Cuando hablamos del funcionamiento de la refinería no sólo destacábamos la importancia del agua dentro del proceso interno de la misma, resaltando la necesidad de estar ubicada cerca de este recurso natural, sino que también poníamos de manifiesto la enorme relevancia que presentaba el tema del tratamiento de las aguas residuales, que inevitablemente surgía como cuestión aneja al funcionamiento diario de la fábrica. El hecho de que una refinería de petróleo era una actividad además de peligrosa, también insalubre y nociva, era algo que se desprendía, como analizábamos, del propio RAMINP, que en su Anexo I, dentro de su Nomenclátor hacía dicha clasificación, indicando como motivo el desprendimiento de gases tóxicos y el vertido de aguas residuales. Y ello era así aunque la calificación que hacía la Comisión Provincial de Servicios Técnicos⁶⁵⁶, para el caso concreto de la refinería Gibraltar, sólo hablara de actividad peligrosa.

⁶⁵⁵ Ya lo veíamos en las distintas calificaciones de las instalaciones analizadas.

⁶⁵⁶ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

El Decreto 2568/1964, que autorizaba la instalación de la refinería, recogía en su art. noveno una escueta mención a la depuración de aguas al hablar del informe previo que se debía emitir por parte del Ministerio de Información y Turismo, en cuanto a la posible afectación de la actividad turística de la zona, y en concordancia con ello el proyecto que presentaba CEPSA dejaba espacio en el Anejo nº 4 de su Memoria ⁶⁵⁷, como veíamos anteriormente, para tratar el tema de la depuración de las aguas residuales. Las instalaciones y sistemas que se proyectaban estaban enfocadas al tratamiento de unas aguas residuales que tendrían como destino final las aguas de la bahía campogibraltareña, sin que en ningún caso se hiciera mención a un posible vertido en los ríos o arroyos existentes en la zona de su influencia. Partiendo de estos datos parecía, sin entrar ahora en la discusión sobre la idoneidad del sistema de depuración propuesto para el caso concreto de las aguas de la Bahía, que en principio se estaba descartando la necesidad de presentar un proyecto que cubriera también la depuración de aguas residuales que pudieran verterse en cauces públicos, así como de solicitar la autorización administrativa previa, de la que hablaban las normas anteriores, puesto que no iba a existir vertido alguno de aguas residuales en dichos cauces, esto es, bastaba con el proyecto presentado relativo al vertido en aguas marinas.

Obviamente había algo que no encajaba, puesto que, como hemos señalado, en diversas ocasiones, las medidas a las que se refería el art. 17 del RAMINP, relativas a la contaminación de las aguas, eran siempre obligatorias, ante la existencia de tal peligro de contaminación, derivado, dice el precepto, de su emplazamiento o del vertido de aguas residuales; medidas que suponían el ajuste a las condiciones marcadas por el RPAC y sus normas complementarias. En el caso concreto, tanto el emplazamiento de

⁶⁵⁷ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

la refinería como el real vertido de aguas residuales en los cauces públicos de la zona, hacían necesario estar a lo dispuesto por la normativa señalada. Era ridículo no pensar que tarde o temprano la actividad de la refinería afectaría a los ríos y arroyos que discurrían por el polo químico, como efectivamente fue lo que pasó. La relación entre la fábrica y los cauces públicos cercanos a su emplazamiento ha sido una realidad, como lo demuestra, por ejemplo, la cercanía de la refinería al arroyo “*Los Gallegos*” (conocido en la zona como río Cachón), que llevaría, paradójicamente, a CEPSA a denunciar ante el Jefe Local de Sanidad las consecuencias del corte de dicho cauce de agua, en junio de 1973, practicado por la compañía Sevillana de Electricidad, al efecto de realizar las obras de canalización del mismo, alegando la compañía petrolera la aparición de un problema sanitario, derivado del correspondiente estancamiento de las aguas, donde, y como expresamente decía y reconocía el escrito presentado, no sólo vertía el desagüe de su depuradora sino también otros colectores de la zona⁶⁵⁸; o la petición que planteaba CEPSA en abril de 1983 ante el Ayuntamiento de San Roque⁶⁵⁹ para obtener la correspondiente licencia municipal de obras, al efecto de poder extraer agua del arroyo “*de la Madre Vieja*”, situado al norte de la refinería, para su conducción hasta la misma.

Hubiera sido lógico y necesario, desde un principio, plantear el correspondiente sistema de depuración que diera solución a los vertidos de aguas residuales sobre los cauces localizados en el área petroquímica, a fin de evitar toda merma, tanto a la salud pública como al medio natural.

⁶⁵⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840).

⁶⁵⁹ Escrito de 8 de abril de 1983 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1306-20).

Igual pasaba con el resto de instalaciones, donde el consumo de agua era algo normal y necesario en el desarrollo diario de su actividad.

En los casos de INDUQUÍMICA, PETRESA Y LUBRISUR, según lo expresado por los respectivos proyectos⁶⁶⁰, las aguas residuales eran conducidas a las instalaciones de la refinería, compartiendo finalmente con ésta los sistemas y tratamientos correspondientes, con lo que poco más podemos decir.

En el supuesto de la fábrica de CARBESA el apartado del proyecto presentado por ésta y dedicado al tema de las aguas residuales dejaba mucho que desear, ya que en unos escuetos cuatro renglones se pretendía manifestar las bondades del sistema a utilizar con respecto a las aguas negras⁶⁶¹. La necesidad de evacuar las mencionadas aguas y su cercanía al arroyo “*de la Madre Vieja*”, prácticamente lo dicen todo. Esta dependencia de las instalaciones y las aguas cercanas a la misma se ponían de manifiesto en situaciones como la de junio de 1984, cuando la empresa solicitaba licencia municipal de obras al Ayuntamiento de San Roque para poder perforar un pozo en terrenos cercanos a la margen izquierda del señalado arroyo, a su paso por la Barriada de Guadarranque, con la intención, evidentemente, de captar agua susceptible de ser utilizada en el sistema operativo de la fábrica, lo que, por otro lado, estaba necesitado de la correspondiente autorización administrativa de la Comisaria de Aguas, que no consta en el expediente municipal, en debida aplicación de lo dispuesto por la entonces vigente Ley de Aguas en relación con el RPAC, que para la apertura de pozos la exigía cuando la distancia entre este y un río fuera inferior a 40 metros, circunstancia

⁶⁶⁰ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signaturas 937-1, 1407-3 y 955-2 respectivamente).

⁶⁶¹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 927-1).

que en el caso concreto se daba, puesto que, según el proyecto presentado por la empresa, la distancia entre el pozo a realizar y la margen del río era de 8 metros⁶⁶².

INTERQUISA, por su parte, preveía en su proyecto, para las aguas residuales de proceso, unas piscinas que mediante un procedimiento de aireación y tratamiento biológico, conseguían un efluente final, con un pH y una demanda bioquímica de oxígeno, aptos, según el mismo, para ser vertidos al desagüe general de la planta. Seguidamente, el mencionado proyecto, añadía que dicho desagüe general iba a verter al sistema de drenaje del Polígono previsto en el Plan Parcial. El Plan Parcial del Polígono de Guadarranque preveía, en cuanto a las aguas negras, un punto de vertido entre las desembocaduras del río Guadarranque y su afluente, el arroyo “*de la Madre Vieja*”, lugar donde se ubicaría una estación depuradora de residuales antes de su vertido al mar. La zona en cuestión presentaba una serie de desventajas de cara a facilitar el efectivo saneamiento de la misma, de hecho la ausencia de pendientes, que la propia Memoria del Plan, tachaba de inconveniente fundamental, hacía necesario la utilización de sistemas de bombeo previos al ciclo de depuración, hasta su ulterior vertido al río Guadarranque. El elevado coste de funcionamiento y conservación de los sistemas de bombeo, unido a otros obstáculos que fueron surgiendo en relación a la ejecución del Plan, hicieron que finalmente se redactará un Plan Parcial Reformado⁶⁶³ que diera solución a las cuestiones planteadas. Esto, en definitiva, suponía, en principio un retraso de todo lo concerniente al punto de vertido y a la depuradora, que en un inicio se

⁶⁶² En este sentido se pronunciaba la STS de 1 de diciembre de 1966, Ar. 5543/66 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez-Gendín y Blanco) en su Considerando tercero: “...*pues con arreglo a la Ley de Aguas (Dic. 737), art. 24, en relación con el Regl. de Policía de Aguas de 14 de noviembre 1958 (Rep. 1912), se precisa también autorización administrativa para abrir pozos a menos distancia de 40 metros del río, lo que no se acredita en el expediente administrativo haberlo obtenido de ninguna autoridad dependiente del Mº de Obras Públicas, que con arreglo al art. 1 ap. a) le compete a la Policía de Aguas Públicas y sus cauces.*”

⁶⁶³ Aprobado por Orden Ministerial de 30 de abril de 1979 (BOE núm. 167, de 13 de julio de 1979). En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 918-1).

preveía, con lo que finalmente la empresa articularía su propio sistema de vertido, que dada su cercanía con el mencionado arroyo, lo harían receptor del mismo. En relación a la existencia de la prescriptiva autorización administrativa de vertidos, lo único que podemos afirmar es que no hay constancia al respecto, de lo que sí hay es de que aquella proyectada depuradora nunca llegó a instalarse.

La única empresa de las mencionadas de cuya documentación aportada, desde un principio, se podía inferir la petición de la correspondiente autorización administrativa para vertido, era CAMPSA, que, aunque como veíamos antes intentaba zafarse de la aplicación del RAMINP, no obstante en el tema del tratamiento de las aguas residuales era bastante explícita, al decir en su anteproyecto que la planta encargada de tratar las aguas contaminadas por combustibles, así como las fecales, estaría diseñada de forma que el efluente cumpliera con las condiciones impuesta por la Comisaria de Aguas.

El hecho de que el 31 agosto de 1979 el Alcalde sanroqueño dictara Decreto⁶⁶⁴ en el que manifestaba la necesidad de esclarecer todo lo concerniente a determinados vertidos, no convenientemente depurados, procedentes de fábricas y factorías del término municipal, entre las que se encontraban la refinería Gibraltar, LUBRISUR, INDUQUÍMICA, INTERQUISA y CARBESA, era algo más que consecuente con lo que realmente estaba sucediendo.

La posibilidad de afectar la salubridad de los cauces públicos con las aguas industriales debía haber sido de obligado estudio y previsión, llegando a solicitarse las correspondientes autorizaciones administrativas, que como bien establecía la normativa

⁶⁶⁴ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840).

complementaria, debía de ser naturalmente previa a los expedientes municipales para el establecimiento y comienzo de la actividad en cuestión. Sobre este tema no cabía duda alguna, sobre todo en lógica conexión con lo que hemos dicho sobre las cuestiones de emplazamientos, distancias y sistemas correctores.

Nadie puede negar que, por ejemplo, en el caso concreto del río Guadarranque, que fue clasificado como vigilado⁶⁶⁵, siguiendo lo dispuesto por la citada Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamentaba el vertido de las aguas residuales, y que consideraba como tales a aquellos cauces cuyas aguas iban a ser destinadas a aprovechamientos, distintos del abastecimientos de agua potable, pero que también pudieran verse perjudicados, ha sido testigo impasible de todo el desarrollo industrial, sufriendo los efectos de los cambios experimentados tanto en su lado izquierdo como derecho, en el izquierdo, término municipal de San Roque, lo ya visto con respecto al emplazamiento de las instalaciones industriales del polo químico, y el derecho, término municipal de Los Barrios, lo que analizaremos con más detenimiento en su momento sobre la industria energética (Central Térmica) y la siderúrgica (ACERINOX).

b) Vertidos a la Bahía de Algeciras desde las industrias.

La Ley de Puertos y su Reglamento de 1928 no contendrán una referencia específica sobre el tema de las aguas residuales en el mar, sino que se limitarán a tratar el tema del dominio de las aguas del mar territorial, con determinación sobre todo de su carácter nacional.

⁶⁶⁵ BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1961.

La que sí parecía querer afrontar, aunque fuera de una forma bastante austera, el tema de los vertidos procedentes de las industrias, era la orden de 27 de mayo de 1967, *sobre prohibición de determinados vertidos al mar*⁶⁶⁶, que sin utilizar las palabras aguas residuales, aludía al vertido en el mar de productos petrolíferos o de residuos que contuvieran sustancias petrolíferas. Estaba claro que en las aguas de proceso de la refinería y de sus industrias auxiliares, existía el peligro de estar presente dichas sustancias, con lo que parecía acertado la aplicación de lo dispuesto por dicha norma. El problema que planteaba esta norma radicaba en que se limitaba a prohibir dichos vertidos, exigiendo que existiera la correspondiente solicitud de autorización del entonces Ministerio de Obras Públicas, donde se especificara por el peticionario el sistema a utilizar con el fin de evitar la contaminación del mar, añadiendo la necesidad de contar siempre con el informe favorable de la Subsecretaria de Marina Mercante, dejando en manos del Ministerio de Marina, de Obras Públicas de Industria y de Comercio una no definida función de vigilancia, que debían desarrollar en el normal desempeño de sus respectivas competencias.

Por su parte la orden de 23 de abril de 1969, *sobre Normas provisionales para el proyecto de instalaciones depuradoras y de vertido de aguas residuales al mar en las costas españolas*⁶⁶⁷, que, como establecía su preámbulo, serían obligatoriamente aplicables en tanto no se ratificaran o se sustituyeran por las definitivas que nacieran como consecuencia de los resultados y experiencias obtenidas, será la que establezca una mínima mención al respecto, haciendo alusión, en su capítulo quinto, al vertido de las aguas industriales. Pero la reseña a estos vertidos hacía gala de la austeridad con la que, también, estaban redactadas este conjunto de normas, no aclarando mucho, por no

⁶⁶⁶ BOE núm. 130, de 1 de junio de 1967.

⁶⁶⁷ BOE núm. 147, de 20 de junio de 1969.

decir nada, al respecto, salvo la necesidad de presentar un estudio detallado de la depuración y de las condiciones del vertido, y una confusa obligación de analizar las aguas del mar donde se vierten las aguas, al afecto de detectar sustancias o productos peligrosos para la fauna o flora marina, o que incluso pudieran ser molestas para los usuarios de la playa, y decimos confusa, puesto que nada se aclaraba sobre aspectos importantes como la periodicidad de la misma, lo que debía entenderse por esas sustancias o productos o el plazo para la corrección de tal anomalía. Tal era la falta de concreción que el propio art. 1 de la Orden dejaba bien claro que en ningún caso las normas contenidas en ella excluían las que pudieran emanar de otras autoridades, ni las que establecía el propio RAMINP. Si lo que se pretendía era conseguir una mejor protección del medio ambiente litoral, así como de la salud de las personas que lo frecuentaban, estaba claro que este no era el camino, ni el instrumento adecuado.

Por su parte la Ley 28/1969, de 26 de abril, *sobre costas*⁶⁶⁸, que surge, una vez más, con el ánimo de acabar con la dispersa y fragmentaria legislación existente por aquel entonces en este, como en otros muchos ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, si bien tampoco dispondrá de una regulación del vertido de las aguas residuales al mar, si es cierto que va a establecer como competencia del Ministerio de Obras Públicas las concesiones en la zona marítimo-terrestre, en concordancia con lo cual este aprobará por Orden de 25 de febrero de 1970 *el pliego de condiciones generales para concesiones de vertido de aguas residuales al mar territorial*.

⁶⁶⁸ BOE núm. 101, 28 de abril de 1969.

Pero el proyecto presentado por CEPSA para la refinería Gibraltar⁶⁶⁹, que era la que contaría con emisario submarino, al que incluso, posteriormente, irán a parar las aguas de otras fábricas auxiliares, databa de 1965, con lo que atendiendo a lo prescrito por el RAMINP parecía que la única normativa a la que se podía acudir era a una Ley de Puertos y su Reglamento, ambos de 1928, que para nada, como ya decíamos, se encargaban de dar una regulación al tema en cuestión. Además aunque el propio proyecto, al abordar el tema del tratamiento de las aguas residuales, que iban a tener como destino la Bahía de Algeciras, pretendía crear un clima de cierta tranquilidad y seguridad, al establecer que las instalaciones dedicadas a dicho tratamiento se ajustarían a las resoluciones tomadas en la Convención de Londres de 1954 sobre la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos⁶⁷⁰, incluyendo en la mención la revisión del mismo de 1962⁶⁷¹, no se caía en la cuenta de que este Convenio se circunscribía a la descarga al mar de hidrocarburos desde los buques, esto es, no hacía mención a los vertidos de las aguas residuales de proceso, que pudieran provenir de industrias.

Por lo tanto la referencia que el art. 16 del RAMINP hacía a la Ley de Puertos y a su Reglamento de 1928, se limitaba al final sólo a una preocupación por la ocupación del dominio público, sin ver el aspecto de salud pública y el medioambiental, sobre los que no se decía nada al respecto, de tal manera que si el RAMINP quería con dicha referencia cumplir con parte de su objetivo, esto es, la no alteración de las condiciones

⁶⁶⁹ Recordemos que esta desde un principio vierte al mar y su sistema era utilizados también por PETRESA, LUBRISUR e INDUQUÍMICA.

⁶⁷⁰ Convención Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, suscrita en Londres el 12 de mayo de 1954, enmendada en los años 1962, 1969 y 1971, cuya denominación en la práctica es OIL POL/54.

⁶⁷¹ Amplia la cantidad de zonas prohibidas y promoviendo la instalación de receptores de hidrocarburos en los puertos.

normales de salubridad e higiene del medio ambiente, desde luego no lo estaba consiguiendo.

c) Vertidos a la Bahía de Algeciras desde los buques.

Uno de los problemas más importantes que, desde su ubicación, ha conllevado la presencia de la industria petroquímica en la costa de la Bahía algecireña, ha sido el de los vertidos de hidrocarburos en sus aguas, derivados, cómo no, del constante tránsito de petroleros en la zona. La problemática de este tipo de vertidos, cuyos preocupantes efectos ya hemos mencionados en el capítulo anterior, desde una óptica internacional, no ha encontrado en la práctica una regulación eficaz, que consiga enmendar dicho problema.

El ya aludido Convenio de Londres de 1954 se convertía en la primera reacción al respecto por parte de la comunidad internacional, y provocaba en nuestro país la creación de la “*Comisión Nacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por el petróleo*”⁶⁷², órgano que se sumaba al conjunto de buenas intenciones, que finalmente sólo quedaban en eso, ya que la creación de dicha comisión, aunque suponía un paso hacia delante, no conllevaría en la realidad a una respuesta adecuada ante tal problema, objeto de debate y preocupación en pleno siglo XXI.

En el Campo de Gibraltar nada iba a evitar que lo que algunos llamaban desarrollo continuara su marcha, y que el desenvolvimiento normal y diario de la refinería fuera una constante y palpable realidad, que tendría como consecuencia, entre

⁶⁷² Orden de Presidencia de 13 de junio de 1962 (BOE núm. 146, de 19 de mayo de 1962).

otras, un aumento progresivo del tráfico de buques petroleros, lo que, por otro lado, venía favorecido por la consideración de paso geoestratégico del Estrecho de Gibraltar y por el momento de crecimiento y metamorfosis que estaba experimentando el puerto de Algeciras. Tampoco se podía decir que esto era un caso aislado de la zona en cuestión, puesto que a nivel internacional, tanto el incremento en la demanda de energía en la década de los años sesenta, como la consecuente evolución del transporte marítimo de hidrocarburos, supusieron una realidad manifiesta en dicho momento, y sería de ignorante negar que en el desarrollo de las ciudades, de la industria y la tecnología la presencia de los hidrocarburos ha sido clave.

Negar que la contribución del polo químico campogibraltereño, y sobre todo de la refinería, a la situación de tránsito de hidrocarburos en las aguas de la Bahía algecireña, sería como negar la existencia de un status especial para la Roca, que también ha contribuido, como explicamos anteriormente, a complicar aún más la cuestión, favoreciendo, entre otras cosas, la práctica del tan aludido *bunkering*.

Pero con independencia del hecho de que la refinería sanroqueña supusiera a finales de los sesenta un acicate para el desarrollo, no sólo en general de la comarca, sino también en especial del transporte marítimo de crudo, con el consiguiente incremento de los riesgos derivados de los vertidos de hidrocarburos, la circunstancia de que la fábrica contara con su propio pantalán hacía necesario analizar cuáles eran las medidas que se habían previsto de cara a los posibles vertidos, que en dichas instalaciones, destinadas a la carga y descarga, se podían ocasionar.

Con respecto a este tema, en principio hay que reconocer que la alusión al Convenio de Londres de 1954, en este caso, a diferencia de lo que decíamos antes al hablar de las aguas residuales, si era muy apropiada. El art. octavo del ya abandonado texto internacional hacía mención, en la letra b) de su núm. 1, a la necesidad de que las terminales de carga de hidrocarburos contaran con las instalaciones adecuadas para recibir los residuos y mezclas de estos, lo que aplicado al caso del pantalán de la refinería, permitía exigir que en el diseño de este elemento tan relevante, de entrada y salida de la materia prima, se previera las medidas y sistemas idóneos para el tratamiento de estos, más que posibles, vertidos. Así parecía entenderlo, también, la escasa normativa existente en nuestro país, que había generado dicho Convenio. Efectivamente, en el ámbito nacional, el Convenio de Londres no sólo había provocado la creación de la aludida “*Comisión Nacional*”, a la que se le había asignado la misión de prevenir este tipo de contaminación, sino también de un mínimo marco normativo, para contribuir a la eliminación de estos vertidos tan perniciosos; concretamente se publicaran dos Órdenes de 1 de junio de 1963, sobre “*Normas de construcción para evitar la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos*” y “*Normas para evitar contaminaciones en aguas del mar*”⁶⁷³, a las que se unirá otra de 24 de septiembre de 1963⁶⁷⁴, que se encargaba de prohibir la descarga al mar de residuos de los tanques de combustible. La segunda de las Ordenes de junio de 1963, venía a reproducir, con mención expresa de las refinerías, la necesidad de contar en los puntos de carga y descarga con, y decía textualmente, “*...dispositivos fijos o flotantes adecuados para recoger los residuos de la limpieza de los tanques de carga de los buques petroleros...*”.

⁶⁷³ BOE núm. 135, de 6 de junio de 1963.

⁶⁷⁴ BOE núm. 237, de 3 de octubre de 1963.

Pero de nuevo, como en otros casos, el fantasma de la imprecisión planeaba sobre el asunto en cuestión, puesto que la exigencia de que tales instalaciones o dispositivos fueran adecuados para la finalidad de prevenir y evitar esos derrames de hidrocarburos al mar, dejaba un amplio margen de maniobra a las distintas empresas a la hora de elegir los mismos, máxime cuando se trataba de un tema de reciente preocupación y, por supuesto, de escaso control.

CEPSA, al respecto, además de mencionar en su proyecto la utilización, como elementos de conexión entre los buques y las tuberías que iban a unir el pantalán con la fábrica, de brazos tubulares articulados, que iban a ser accionados hidráulicamente, y que presentaban la ventaja, sobre el uso ordinario de mangueras de gomas sintéticas, de eliminar prácticamente en su totalidad toda posibilidad de rotura y por consiguiente de vertidos sobre el mar, añadía un sistema, que a su juicio era el más atractivo ante la indeseable situación de tener que recoger productos petrolíferos vertidos al mar, consistente en el empleo de productos químicos que en contacto con el aceite y con el agua producían una emulsión más pesada que esta, haciendo que llegaran hasta el fondo del mar. Pero el inconveniente que tenía el sistema planteado era aludido por el propio proyecto⁶⁷⁵ al redactar estas medidas, puesto que se reconocía que el mencionado método no sería práctico si los derrames de hidrocarburos fueran sistemáticos, ya que ello acabaría produciendo la contaminación de los fondos marinos. La compañía tenía la creencia, o por lo menos es lo que expresaba en dicha redacción, de que los casos de derrames serían esporádicos y pequeños, que, por otro lado, era lo más prudente, ya que decir otra cosa sería reconocer el peligro que realmente podía conllevar su actividad, mientras que el destino tenía reservado acontecimientos como el acaecido el 26 de mayo

⁶⁷⁵ Proyecto refinería, Anejo nº 4 de la Memoria, pág. 16, en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

de 1985, cuando la explosión de dos petroleros, el “*Petrogen One*” y el “*Camponavia*”, en el señalado pantalán, marcaría para siempre la historia de la comarca⁶⁷⁶.

Además en el ámbito internacional, pocos años después, el naufragio del “*Torrey Canyon*”, superpetrolero, que el 18 de marzo de 1967 encallaba en las costas de Cornualles, Inglaterra, causando uno de los más grandes desastres ecológicos conocidos, en el que se vertieron al mar 119.000 t de crudo, ponía de manifiesto, curiosamente, la ineficacia de la utilización de productos químicos con la intención de emulsionar y recoger el petróleo, que más que salvar la situación, lo único que hizo fue contribuir a que la catástrofe medioambiental fuera mucho mayor⁶⁷⁷. En este caso concreto la utilización de este método tuvo como resultado una directa afectación de la fauna y flora marina, ya que sólo en lo que a la costa francesa se refiere, que junto a la inglesa se vio directamente afectada, se perdieron más de 100.000 t de algas y más 350.000 t de fauna marina, sin olvidar la masacre sufrida por las aves marinas, con respecto a las cuales se dijo que habían muerto más de 200.000.

Este suceso, que dejaba al descubierto la insuficiencia absoluta de la normativa contenida al respecto en el Derecho marítimo, tuvo tal repercusión internacional que provocó el cambio del panorama legislativo vigente en aquella época, presidido por el principio de responsabilidad por culpa probada de la causa del accidente que originó la contaminación, criterio que a todas luces adolecía de insuficiencia e inadecuación ante la magnitud de los distintos elementos de riesgo de un transporte marino de hidrocarburos, teniendo presente los problemas que podían surgir a la hora de identificar

⁶⁷⁶ Véanse págs. 206 y ss. de este trabajo.

⁶⁷⁷ SEOÁNEZ CALVO, M.; *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2000, pág. 267.

al operador del buque al que atribuir la responsabilidad, en el conjunto de una relación mercantil marítima compleja y confusa donde se superponían contratos de arrendamientos, fletamento, gerencias de sociedades filiales y banderas de conveniencia. Como consecuencia de esta lamentable catástrofe se firmarán el “*Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen una contaminación por Hidrocarburos*”⁶⁷⁸, que iba a dar luz verde a la intervención de los Estados amenazados por un riesgo grave e inminente para sus costas y aguas adyacentes, frente a la exclusividad que se daba hasta entonces a la jurisdicción del Estado de la bandera, cuando se trataba de un incidente en alta mar, y el “*Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos*”, firmados ambos en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, y que apareciera el “*Fondo Internacional para compensar los daños de la contaminación por Hidrocarburos*”, mediante Convenio firmado en la misma ciudad con fecha de 18 de diciembre de 1971.

Por su parte nuestro país también mostrará sensibilidad hacia el tema a través de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 27 de mayo de 1971 *sobre regulación del uso de detergentes para combatir los derrames de hidrocarburos en el mar*⁶⁷⁹, prohibiéndose el uso de determinados productos como instrumentos de lucha contra las manchas de hidrocarburos en el mar, Orden que será modificada por la de 23 de noviembre de 1974⁶⁸⁰, que hacía extensible dicha prohibición también a la limpieza de tanques de transporte de crudos y sus derivados y de los tanques de combustible líquido.

⁶⁷⁸ En 1973 el Convenio se amplió por Protocolo de extensión del régimen de intervención respecto de la contaminación por otras sustancias.

⁶⁷⁹ BOE núm. 131, de 2 de junio de 1971.

⁶⁸⁰ BOE núm. 286, de 29 de noviembre de 1974.

Si bien era cierto que la refinería de CEPSA tenía que atender a lo dispuesto por estas normas, no menos lo era que la dependencia al desarrollo de lo establecido en estas normas por parte del Ministerio de Comercio, concretamente por la Subsecretaría de la Marina Mercante, mediante las normas complementarias pertinentes al efecto, hará que se tarde en dar un contenido apropiado a la regulación de la materia en cuestión.

La evidente necesidad de un nuevo instrumento internacional que sustituyera el de 1954 y luchara eficazmente contra este tipo de contaminación, sobre todo después del caso del “*Torrey Canyon*” dará lugar al, ya señalado, “*Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques*”, de 2 de noviembre de 1973, o también conocido con el nombre de MARPOL, con su posterior modificación a través del Protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978, además de posteriores enmiendas, y que no entrará en vigor hasta el 2 de octubre de 1983. Este Convenio ha servido, sin lugar a dudas, como marco de referencia para los distintos Estados a la hora de desarrollar su propia legislación interna sobre la materia, como es el caso de España⁶⁸¹.

En relación al ámbito comunitario, si bien se puede afirmar, por un lado, que este Protocolo de 1978 ha sido ratificado por la mayoría de los Estados miembros de la CE, por otro, debemos de indicar que en octubre de 1986 la Comisión Europea proponía al Consejo la Adhesión, sin que este adoptará la decisión precisa al efecto⁶⁸². La que si surgirá, dentro del Derecho comunitario, aunque sea al final del período que estamos estudiando, será la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, *relativa a*

⁶⁸¹ SANZ LARRUGA, F.J.; “La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 595 y ss.

⁶⁸² Se trata de una propuesta que no fue publicada, pero se menciona en pregunta escrita (2388/87, H. Muntingh) (1988) DO C289/33.

*los residuos*⁶⁸³, que no aplicándose, por indicación expresa de su art. 2, a las aguas residuales, establece, no obstante, una excepción, a la par de la misma indicación, cuando se trata de residuos en estado líquido, entendiéndose por la doctrina que tiene cabida en dicha excepción el caso de los residuos de hidrocarburos y otras sustancias contenidas en los tanques de los buques, aplicándose el contenido de la misma al lavado de los tanques en el mar cuando se trata de aguas territoriales de la Comunidad⁶⁸⁴. Esta Directiva exigirá a los Estados miembros, condición que como sabemos por aquel entonces todavía España no tenía, la obligación de adoptar las medidas que fueren precisas de cara a garantizar que los residuos se iban a gestionar sin poner en situación de peligro la salud del hombre ni el medio ambiente, y con carácter particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo.

Pero con independencia de toda esta normativa surgida en los distintos ámbitos lo que no debemos obviar es la realidad descrita en el capítulo anterior, donde se hacía una descripción de parte de las distintas catástrofes y episodios de vertidos de hidrocarburos que ha tenido que vivir la Bahía de Algeciras, sin que el problema, por ahora, tenga visos de solución.

C) Contaminación atmosférica.

En lo que a la polución atmosférica se refiere, se puede diferenciar claramente entre la normativa existente antes y después de 1972. El RAMINP, como sabemos de 1961, hacía en su art. 18 una tímida referencia a aquellas actividades que calificadas

⁶⁸³ DO núm. L 194, de 25 de julio de 1975.

⁶⁸⁴ KRÄMER, L.; *Compendio de Jurisprudencia de Derecho comunitario del medio ambiente*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, pág. 71.

como insalubres por ser generadoras de humos, polvo, nieblas, vapores o gases de esta naturaleza, debían de contar con las instalaciones adecuadas al efecto, sin que tampoco dijera mucho más. La insuficiencia de este precepto, junto con la del resto de dicho Reglamento, en lo que a contaminación atmosférica se refería, era algo reconocido por el propio Gobierno, que veía como frente a los efectos atmosféricos derivados de la alta concentración demográfica, industrial y de tráfico, que presentaban cada vez más núcleos poblacionales, era necesario que surgieran normas técnicas complementarias de aquel, al efecto de alcanzar la efectiva tutela del bien común que se pretendía proteger. Surgirá así el Decreto 2107/1968, de 16 de Agosto, *sobre el Régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruido o vibraciones*⁶⁸⁵, de cuyos arts. primero y segundo se derivaba el mandato a los Ayuntamientos, en cuyo término la contaminación atmosférica y los ruidos y las vibraciones alcanzaban o se preveían que podían alcanzar niveles que podían producir efectos molestos, nocivos, insalubres o peligrosos para sus habitantes, o incluso producir daño a los bienes públicos o privados, de elaborar Ordenanzas municipales que recogieran las medidas y limitaciones necesarias para lograr la defensa del medio ambiente frente a este tipo de contaminación. Parecía quedar en manos locales la regulación técnica de una materia que comenzaba a preocupar.

La previsión de que un polo petroquímico, como el implantado en el término municipal de San Roque, conllevaría una alta contaminación atmosférica, no era algo difícil de llevar a cabo. Que esta industria pesada que se asentaba en las orillas de la Bahía algecireña no sólo afectaría sus aguas, sino también los aires de la comarca, no era algo descabellado, sin embargo el Ayuntamiento de San Roque, prendado por las

⁶⁸⁵ BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 1968.

promesas de futuro, no tuvo la precaución de detenerse a examinar los posibles efectos secundarios de las fábricas que en su tierras se estaban instalando, no siendo sólo poco hábil al respecto sino también incumplidor de la normativa vigente en aquel momento. Esta actitud del consistorio sanroqueño le pasará factura, y ya en 1977, asediado, no sólo por la contaminación atmosférica, como estamos viendo, se rendirá ante la necesidad de crear un servicio municipal de protección del medio ambiente, que intente dar solución, sobre todo, a su grave problema de degradación atmosférica y de las aguas⁶⁸⁶.

Entre otras normas que han formado parte de la regulación anterior a 1972 podemos mencionar el Decreto 2861/1968, de 7 de noviembre, *sobre medidas para evitar la contaminación atmosférica producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos al exterior por fábricas de cemento*⁶⁸⁷, que aunque suponía el establecimiento de unos límites máximos para la emisión de gases residuales o vapores con contenido en polvo, adolecía realmente de un contenido regulador eficaz; y la Orden del Ministerio de Industria de 17 de enero de 1969, *por la que se crea la Comisión Técnica Asesora de Problemas de Contaminación Atmosférica de Origen Industrial*⁶⁸⁸, órgano asesor de vida bastante corta, puesto que el Reglamento de 1975, aprovechando lo dispuesto por la disposición final tercera de la Ley que desarrollaba, derogó la orden mencionada que la creaba, con lo que tampoco tuvo mucho tiempo para contribuir a la lucha contra la polución atmosférica.

⁶⁸⁶ Documento presentado el 19 de Abril de 1977 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840).

⁶⁸⁷ BOE núm. 282, de 23 de noviembre de 1968.

⁶⁸⁸ BOE núm. 19, 22 de enero de 1969.

“La degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la Humanidad tiene planteados en esta segunda mitad del siglo, problema cuya gravedad no es preciso ponderar. La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la industrialización y el lógico proceso de urbanización de grandes áreas territoriales son fenómenos que, incontrolados, han llegado a amenazar en determinadas regiones la capacidad asimiladora y regeneradora de la Naturaleza, y que de no ser adecuadamente planificados, pueden abocar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico general, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles”.

Con este párrafo comenzaba el preámbulo de la LPAA, vigente hasta el 17 de noviembre de 2007. Esta breve y genérica mención del problema medioambiental parecía augurar una plena concienciación con dicho asunto, que además estaba en línea con la percepción que, a nivel mundial, se pretendía plasmar con la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio del mismo año⁶⁸⁹. Pero, aunque las valoraciones sobre la nueva normativa fueran positivas desde la perspectiva medioambiental⁶⁹⁰, no podía obviarse que nuestro país estaba en plena etapa desarrollista, y la inversión y la apuesta hecha, a través de los distintos

⁶⁸⁹ Esta Conferencia daría lugar al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuya misión iba ser la de dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios de mejorar la calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones.

⁶⁹⁰ Sobre el tema ver MARTIN MATEO, R.; El Derecho de la atmósfera, en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 89 a 148, y también AGUILAR FERNÁNDEZ, S.; Análisis comparado de políticas ambientales: el control de la contaminación atmosférica, en España y Alemania, en *Revista de derecho ambiental*, núm. 10, 1993, págs. 49 a 84.

instrumentos de planificación económica y social⁶⁹¹, por el modelo industrial iban a influenciar toda legislación surgida en dicho contexto. De tal manera que la continuación del mencionado preámbulo llevaba al lector a la cristalina aclaración de que si bien el aire era un elemento básico para el desarrollo de la vida, el control sobre la contaminación del mismo no debía llevarse a cabo en términos absolutos, con el peligro de poder perjudicarse el proceso de desarrollo económico y social del país. En este sentido, el último párrafo de dicho texto, a modo de conclusión, incidía en la necesidad de no hacer incompatibles la defensa de la calidad del aire con criterios higiénico-sanitarios y el crecimiento económico de determinadas zonas, máxime cuando aquellas zonas eran las de más baja renta del país, puesto que dicho crecimiento se antojaba esencial para la solución de los problemas humanos del lugar. Concretamente el párrafo terminaba diciendo que:

“...Hay que tomar conciencia de que la degradación humana es el elemento de contaminación más peligroso que existe, y que es el respeto a la dignidad del hombre, de su hogar y de su forma de vida lo que obliga a adoptar cuantas medidas sean recomendables para proteger el medio ambiente en el que el hombre se desenvuelve. En este camino la protección del medio ambiente atmosférico es sólo una parte importante, pero no exclusiva, ni mucho menos independiente, de la protección general del medio, ámbitos todos ellos que condicionan la vida del hombre.”

En definitiva la interpretación que podía darse al texto, era que la protección del ambiente atmosférico era importante y necesaria, pero también lo era el crecimiento y

⁶⁹¹ Sutilmente el propio preámbulo en su párrafo segundo mencionaba el III Plan de Desarrollo Económico y Social como texto en el que quedaba reflejada la voluntad del Estado español por llevar a cabo todos los esfuerzos necesarios para la protección del medio ambiente.

desarrollo económico de la zona en cuestión, debiendo encontrarse el equilibrio idóneo entre las dosis de ambos parámetros, sin perder nunca el norte del proceso de cambio del modelo económico y social.

Esta aclaración que la nueva normativa quería dejar bien patente volvía a reproducirse, incluso, en el desarrollo reglamentario de la Ley, que se llevará a cabo con el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, cuya exposición de motivos, después de declarar que la Ley del 72 venía a manifestar las líneas generales de actuación de la Administración Pública, en general, de cara a prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, ponía el acento en lo necesario de precisar, no obstante, que el espíritu de la misma era garantizar la continuidad del proceso de desarrollo, eso sí, sin perjuicio de los imperativos sanitarios, que eran derecho de la población. El mensaje nuevamente estaba claro, la contaminación atmosférica era algo no deseado, pero las trabas al proceso de desarrollo no se podían admitir.

En el caso de la comarca compogibraltareña el hecho de que se estaba ante una localización especialmente afectada por los efectos del subdesarrollo era algo más que evidente; supuestos como el de esta zona parecían estar en mente del legislador cuando, con la sutileza antes indicada, se hablaba de la defensa de la calidad del aire pero sin menoscabo del proceso de transformación económica que se estaba experimentando. Esta nueva regulación entraba en vigor cuando el motor principal del polo químico campogibraltareño, esto es, la refinería de petróleos, llevaba algunos años funcionando y marcando, sin lugar a dudas, el ritmo, de una manera u otra, de ese tren de desarrollo, cuya locomotora era la industrialización. Como hemos visto, si de algo adolecía la regulación de ese momento era de incertidumbre, que, como no podía ser de otra

manera, propiciaba el oportunismo de los sujetos intervinientes, facilitando el establecimiento de fábricas e instalaciones dudosamente respetuosas con el medio natural. Si por un lado estaba claro que la industria pesada petroquímica no iba a frenar su paso, por otro lado también debió de estarlo el hecho de que ello en ningún caso debió ser óbice para que la polución atmosférica tuviera las necesarias limitaciones, ni que fuera pretexto para que el aire que respiraban los vecinos de la comarca se fuera convirtiendo en una amenaza cada vez mayor para su salud.

En el proyecto presentado por CEPSA de 1965⁶⁹², esto es, anterior a la Ley de 1972, se reconocía como riesgos de polución atmosférica, derivados de la instalación de una refinería de petróleo, la contaminación por humos y la aparición de malos olores⁶⁹³, con lo que partiendo del RAMINP de 1961, en virtud de su mencionado art. 18, era necesario articular los sistemas adecuados para evitar dichos efectos indeseados. Para evitar la formación de humos la solución que presentaba la mercantil pasaba principalmente por la utilización de chimeneas, que contando con una altura de 120 m sobre el nivel del mar, llevarían a cabo la labor de dispersar en la atmósfera esos humos en niveles de concentración que estarían muy por debajo de lo que podría ser molesto; a lo cual, además, se uniría el uso de antorchas de descarga del tipo “smokeless barrel”⁶⁹⁴, que utilizadas en refinerías como la británica de Milford Haven, iban a contribuir a ese pretendido control de la polución atmosférica. Y en lo que a malos olores se refería, que como bien aclaraba la letra del aludido proyecto, eran ocasionados por los compuestos de azufre contenidos en los productos que se quemaban en el proceso, dando lugar a la

⁶⁹² Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 925-3).

⁶⁹³ Esto parecía acorde con lo dispuesto por el art. séptimo del Decreto que autorizaba la instalación de la refinería, Decreto 2568/1964, de 20 de agosto, que establecía: “...*Deberá disponer de depuradores y quemadores de gases que impidan la aparición de humos y malos olores.*”

⁶⁹⁴ Barril sin humos.

formación de dióxido de azufre, gas que, entre otras características, era y es irritante y de olor desagradable, se pretendía poner en función un sistema de combustión en el que la presencia del azufre fuera la menor posible.

Con respecto a las empresas auxiliares, las fábricas de CARBESA, PETRESA e INDUQUÍMICA, de 1969, 1970 y 1971, respectivamente, y por lo tanto anteriores a la normativa de 1972, sus respectivos proyectos⁶⁹⁵ se limitaban a una breve mención de los sistemas, que bajo su punto de vista, podían dar solución al problema de la contaminación atmosférica, sin darle el adecuado tratamiento y desarrollo a un tema tan relevante, amparándose para ello, como venimos diciendo, en una débil e insuficiente regulación. Por su parte LUBRISUR e INTERQUISA, cuyos expedientes fueron tramitados en 1973 y 1974, respectivamente, y su puesta en funcionamiento comenzó, en ambos casos, en 1976, no mencionaran en sus proyectos⁶⁹⁶ el ajuste al nuevo marco normativo, que en materia de contaminación atmosférica, acababa de nacer, sino que se limitarán a hablar, como ya lo hacía el proyecto de refinería, de altas chimeneas y de antorchas.

Con el panorama descrito la afectación de la atmosfera por la actividad diaria del conjunto de instalaciones que formaban el polo petroquímico, parecía algo inevitable. Resultaba necesario acudir a la nueva regulación de la materia para ver que se podía hacer al respecto.

⁶⁹⁵ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 927-1, 1407-3 y 937-2, respectivamente).

⁶⁹⁶ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 955-2 y 967-1).

A partir de la LPAA y en virtud del mandato contenido en su art. 3.3., el Gobierno tendrá encomendada la misión de elaborar un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras, a propuesta de los Ministerios competentes⁶⁹⁷ y con el previo informe de la Organización Sindical, adelantándose ya por el texto legal, que tendrán dicha “...calificación aquellas que por su naturaleza o por lo procesos tecnológicos convencionales utilizados constituyan foco de contaminación sistemática”. Este catálogo vendrá recogido en el Anexo II del Decreto 833/1975, donde, en atención a la mayor contribución al deterioro atmosférico, se diferenciaban tres grupos, A, B y C, estando en el primero aquellas actividades que fueran consideradas como las más perjudiciales, y donde, casualmente, las refinerías de petróleos y el resto de industrias químicas y conexas, tenían reservado su hueco. Junto a este Anexo habrá otros dos, un tercero, donde se enumeraban los principales contaminantes de la atmosfera, y, lo más necesario, un cuarto donde se establecían los niveles de emisión que, a modo de techo, no podían sobrepasar esas actividades industriales que se consideraban potencialmente contaminadoras. La regulación parecía completa, ya que no era suficiente con contar con los medios o sistemas adecuados para evitar la polución atmosférica, como decía la normativa anterior, sino que ahora se decía de antemano quien podía posiblemente contaminar, que podía contaminar y donde estaba el límite. Todo ello se completaba con la creación de una nueva figura, las “Zonas de atmósfera contaminada”, que regulaban los arts. 14 y ss. del Decreto y que establecían un régimen especial para determinados núcleos de población, lugares o áreas territoriales que, castigadas por elevados niveles de contaminación, se convertían en merecedores de un tratamiento específico, mediante

⁶⁹⁷ STS de 29 de noviembre de 1976, Ar. 5467/76 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. Jaime Rodríguez Hermida) En esta Sentencia, que resuelve el recurso contencioso-administrativo que interpone el Sindicato Nacional del Metal, en petición de que se anulase el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, en su capítulo I Título V, dedicado a las actividades industriales potencialmente contaminadoras de la atmósfera, el TS indica como Ministerios competentes el de Industria, Gobernación, Obras Públicas y Agricultura, todos ellos integrantes de la Comisión interministerial del Medio Ambiente.

el conjunto de medidas necesarias adaptadas al caso concreto. Por su parte el art. 48 del texto reglamentario venía a diferenciar, en relación a los niveles de emisión permitidos, entre las industrias existentes y las nuevas instalaciones, permitiendo en principio para las primeras la posibilidad de emisiones en niveles superiores, con una posterior progresiva adaptación a la nueva normativa. Pero incluso, además, la disposición transitoria tercera del Decreto preveía, para esas industrias que ya estuvieran en funcionamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación, esto es, el 23 de abril de 1975, y que estuvieran incluidas en los grupos A y B del catálogo antes mencionado, así como instaladas en zonas de atmósfera contaminada, la obligación de estudiar y evaluar sus emisiones a la atmósfera y presentar el correspondiente proyecto de instalaciones correctoras, todo ello en un plazo de un año a contar desde la declaración de zona de atmósfera contaminada, resolviéndose el proceso con el pronunciamiento del Ministerio competente por razón de la materia.

Visto así, parecía que las posibles insuficiencias de las que podían adolecer los sistemas o instalaciones de las distintas fábricas que componían el polo petroquímico campogibraltareño, en cuanto a lo que contaminación atmosférica se refería, no iban a quedar en el olvido, con las correspondientes consecuencias para la salud pública y la naturaleza, sino que, todo lo contrario, la nueva normativa articulaba el mecanismo para corregir las desviaciones en este sentido, lo que en principio parecía totalmente plausible. Pero, ya lo advertían sendas exposiciones de motivos, la de la LPAA y la del Decreto, no se podía perder de vista el espíritu de garantizar el desarrollo económico y social de las zonas⁶⁹⁸, era vital salvaguardar la continuidad del progreso que se estaba

⁶⁹⁸ El mencionado espíritu podía advertirse en preceptos de la LPAA como el núm. 5 del art. tercero que decía: *“Cuando por imperativos de la defensa o de alto interés nacional, el Gobierno acuerde la localización de una industria o actividad potencialmente contaminadora, la decisión será vinculante para*

experimentando, o por lo menos, se quería experimentar, con lo que el legislador se guardaría este as en la manga, y tanto la refinería como el resto de instalaciones continuaran sus actividades como el primer día, sin tener que pararse para las adaptaciones y ajustes, que hubieran sido convenientes y legalmente exigibles⁶⁹⁹. Además, el sistema articulado en la mencionada disposición transitoria condicionaba todo a que previamente se hubiera declarado el área en cuestión como zona de contaminación atmosférica, puesto que era a partir de dicha declaración cuando comenzaba a correr el plazo del año señalado, declaración que evidentemente podía tardar; y, por otro lado, aunque también era cierto que la disposición transitoria cuarta señalaba, en su primer párrafo, con carácter general que las industrias existentes debían de adaptarse a la nueva normativa antes del 1 de julio de 1976, igualmente lo era, conforme a su párrafo segundo, que con la debida autorización se podía exceptuar lo anterior. Con lo que, en conclusión, la cuestión no estaba tan clara y, mientras tanto, los problemas medioambientales atmosféricos seguían existiendo.

D) Contaminación de los suelos.

El tan repetido Decreto 2568/1964, de autorización de instalación de la refinería campogibaltareña, hacía, aunque de modo insuficiente y de manera muy criticable, como hemos venido analizando, mención a la depuración de las aguas residuales, a los depuradores y quemadores de gases, cuya misión iba ser impedir la aparición de humos y malos olores, a los niveles de ruido, al grado de limpieza en el mantenimiento y operaciones de la factoría e incluso al aspecto estético de la misma, pero en ningún

las Corporaciones y Organismos que deban otorgar las licencias y autorizaciones correspondientes, sin perjuicio de sus competencias en ámbito diferente al que esta Ley se refiere.”

⁶⁹⁹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág.69.*

momento parece preocuparse ni mencionar la necesidad de proteger un recurso natural tan importante como el suelo, vital en aspectos tales como la producción de alimentos, la crianza de animales, la plantación de árboles, la obtención de agua y de algunos recursos minerales, entre otros.

En lo que al RAMINP se refería, parecía necesario e incluso lógico que la salvaguarda de este recurso clave y fundamental, en el equilibrio y desarrollo de los ecosistemas, estuviera recogida en su objeto, en la finalidad perseguida por la norma, que recordemos no era otra que “...evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de actividades, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”. Era en esa mención a la salubridad e higiene del medio ambiente, con carácter global, donde se podía incluir la defensa del suelo⁷⁰⁰. Creer esto era lo deseable, ya que este Reglamento sólo contendrá un precepto donde se haga mención expresa, pero no genérica, sobre la afectación de los suelos, nos estamos refiriendo al art. 19, que al tratar el tema de la energía nuclear calificará como insalubres y nocivas aquellas actividades que relacionadas con el empleo de la energía nuclear o atómica pudieran dar lugar a la contaminación del suelo. Como vemos, si ya de por sí este Reglamento hacía brotar, en su aplicación práctica, muchas cuestiones en relación a aquellos aspectos sobre los que se pronunciaba, qué duda cabe que en el caso concreto del suelo, sobre el cual la escasez de pronunciamientos era algo palpable, el asunto se tornaba mucho más turbio.

⁷⁰⁰ DE MIGUEL PERALES, C.; *Régimen jurídico...*, op. cit., pág. 41.

Los proyectos tanto de la refinería como de las distintas fábricas auxiliares no dedicaran, ni siquiera torpemente, una sola palabra al respecto. Se cubría expediente con aplicar alguna que otra página a las consideraciones sobre contaminación atmosférica y polución de las aguas, sin tener porque hacer mención al suelo. Si, como hemos analizado, la realidad de la protección atmosférica y de las aguas dejaba mucho que desear, aun estando tratadas en dichos proyectos, que se podía esperar en relación a la protección del suelo, que parecía no estar en mente de casi nadie.

Ni decir tiene que la falta de una efectiva ordenación del territorio contribuirá enormemente al deterioro de los suelos campogibraltareños. Cuando hacíamos mención al Plan Alvear veíamos como el planeamiento surgía a posteriori para adaptarse a lo ya existente, perdiendo, como no podía ser de otra manera, la esencia de todo instrumento de ordenación. El caos y la ausencia de regulación en este sentido, era aprovechado por la industria pesada para asentarse y echar raíces, nunca mejor dicho, con un claro efecto pernicioso sobre los suelos elegidos. Si algo ha caracterizado el proceso de instalación del polo petroquímico sanroqueño ha sido la prioridad que se le ha dado a los usos irreversibles del territorio⁷⁰¹.

Para los suelos, al igual que en el caso de las aguas, se antoja necesario recordar que, en la esfera comunitaria, en la que todavía no se encontraba nuestro país, existía la Directiva 75/442/CEE del Consejo, *relativa a los residuos*, que, en buena lógica, a la hora de exigir a los distintos Estados miembros la articulación de las medidas necesarias para salvaguardar que los residuos fuesen tratados de forma que no supusieran, evidentemente, un peligro para el hombre y un perjuicio para el medio ambiente,

⁷⁰¹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 70.*

concretaba en lo imperioso, no ya de no causar daños, si no de no causar riesgos para el propio suelo.

3.1.2. Industria Energética.

A) Almacenamiento y envasado de gases licuados de petróleo.

En octubre de 1966 la compañía BUTANO, S.A. presentaba proyecto⁷⁰² para la instalación de una factoría de almacenamiento y envasado de gases licuados de petróleo, a cuyo efecto había adquirido terrenos ubicados en el km 1 de la carretera a Guadarranque, dentro del término municipal de San Roque, con una superficie de 80.000 m cuadrados, de los cuales emplearía en principio la mitad para llevar a cabo el objeto de este proyecto, dejando para futuras ampliaciones la otra mitad.

Nuevamente la instalación de la mercantil mencionada, en terrenos sanroqueños del arco de la Bahía, hace suscitar las mismas cuestiones que planteábamos en relación a los temas de emplazamiento, distancias y medidas correctoras, que surgían cuando analizábamos la ubicación de la refinería y de las industrias auxiliares a la misma. La cercanía en este caso a la aludida barriada sanroqueña de Taraguilla de la planta proyectada, que sería bautizada con el nombre de “Campo de Gibraltar”, así como los posibles efectos sobre el medio natural, hacía imprescindible volver a hilar fino en relación a todos los pormenores relativos a la instalación.

⁷⁰² Archivo Histórico Municipal del San Roque (Signatura 926-2).

La búsqueda en el RAMINP volvía a llevarnos a su Nomenclator para encajar dentro del apartado de actividades peligrosas la desarrollada por esta tipo de factoría, argumentándose como motivo de la clasificación el manejo de productos inflamables, con el consiguiente posible riesgo de explosión, lo que coincidía, como no podía ser de otro modo, con la calificación que al respecto llevaba a cabo, en sesión de 16 de marzo 1967, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, dentro del iter de la tramitación del expediente administrativo que se iniciaba en el Ayuntamiento de San Roque, tras la petición de la correspondiente licencia municipal planteada por la sociedad anónima en septiembre de 1966⁷⁰³.

Sin ánimo de reiterar todo lo dicho y desgranado hasta ahora en cuanto a lo controvertido con respecto a la materia del concreto emplazamiento de las instalaciones, de las necesarias distancias a tener en cuenta y de lo exigible de los sistemas que eviten los riesgos asociados a la actividad desarrollada, con la probable repercusión que todo ello pudiera tener para la salud pública y el soporte natural de la localización, se hace ineludible efectuar una parada en cuanto a lo que a distancias se refiere, puesto que se trata de una cuestión que incluso ha dado lugar a pronunciamientos concretos del propio TS en litigios donde la mercantil en cuestión era parte y pleiteaba en defensa de sus instalaciones.

Si volvemos a recordar el contenido de los arts. 4 y 20 del RAMINP, que establecían la regla general de los 2000 m y la excepción, respectivamente, en lo que a distancia se implantaba para la instalación de actividades peligrosas, como era el caso que analizamos, hay que reconocer que la norma contenía un matiz bastante importante

⁷⁰³ Archivo Histórico Municipal del San Roque (Signatura 926-3).

en ambos casos, y era que debía de tratarse de industrias fabriles, esto es, industrias que producían algo. Lo cierto era que la fábrica que proyectaba ubicar BUTANO, S.A. consistía en una planta de envasado y almacenaje, quedando, por lo tanto, fuera del concepto de fabril utilizado por aquellos preceptos. Hasta aquí parecía, y decimos parecía puesto que realmente veremos a continuación que no era así, que lo dispuesto por el RAMINP no iba a tener incidencia en el emplazamiento de la mencionada planta, teoría que incluso adquiriría, si cabe, más fuerza gracias a la existencia de la Orden del Ministerio de Industria de 1 de diciembre de 1964 que venía a aprobar *normas de seguridad para la construcción, montaje y funcionamiento de depósitos de almacenamiento de gases licuados de petróleo para su empleo en fábricas y talleres*⁷⁰⁴, y cuya norma tercera hacía referencia a las zonas y distancias de seguridad, que casualmente resultaban inferiores. Esta regulación, que surgía en plena etapa de rodaje del RAMINP, como ponía de manifiesto la modificación experimentada por este en el año anterior⁷⁰⁵ y en ese mismo año⁷⁰⁶, y que se articulaban con la finalidad de adaptarlo a la realidad que se desprendía de la práctica, poniendo en entredicho la certeza de aquel, generaba confusión y, por qué no decirlo, oportunismo en cuestiones tan relevantes como esta.

⁷⁰⁴ BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1964.

⁷⁰⁵ Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1963, *por la que se aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas* (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1963).

⁷⁰⁶ Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre, *por el que modifican determinados artículos del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*. (BOE núm. 267, de 6 de noviembre de 1964).

En tal sentido la STS de 16 de marzo de 1968⁷⁰⁷, que ya mencionábamos cuando comentábamos el tema de las distancias en relación a la refinería Gibraltar, y que en este caso parece ser de aplicación mucho más específica, al conocerse por el alto Tribunal de un litigio en relación a la instalación, por parte de BUTANO S.A., de una planta de llenado de gas butano y propano en Ibiza, que se encontrará con el obstáculo municipal de la denegación de la licencia correspondiente, arroja luz sobre el tema, aclarando en su Considerando segundo que:

“...ante la inexistencia de normas urbanísticas aplicables para determinar el emplazamiento de la instalación, respecto al que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, no llegó a pronunciarse, lo procedente era anular no la resolución denegatoria impugnada en el proceso, sino las actuaciones practicadas con posterioridad al informe de la repetida Comisión, a fin de que, a tenor de lo dictaminado por la misma, y lo prevenido en el art. 4º del Regl. de 30 noviembre 1961 y en el 11 de la instrucción de 15 de marzo 1963 (R. 716 y Ap. 51-56, 7760) se señala por aquélla, el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejan las circunstancias especiales de la actividad de que se trata, la necesidad de su proximidad al vecindario los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras propuestas, informando o sugiriendo el emplazamiento más idóneo, a la vista de lo que proponga el Ayuntamiento al respecto, toda vez que sin ese previo señalamiento, no es dable acceder a la pretensión satisfecha en el fallo apelado que presupone adecuada la ubicación del establecimiento elegido por la recurrente (BUTANO, S.A.), para emplazar la instalación peligrosa, atendiendo exclusivamente a su

⁷⁰⁷ STS de 16 de marzo de 1968, Ar. 1406/68 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. Miguel Cruz Cuenca).

particular conveniencia y prescindiendo de las razones urbanísticas, que aún no habiéndose plasmado en Planes u Ordenanzas, pueden aconsejar a juicio del Ayuntamiento y de la Comisión Provincial la fijación de otro lugar más adecuado al efecto.”

Además en relación a las normas sobre seguridad y distancias contenidas en la mencionada Orden de 1 de diciembre de 1964 son también muy aclarativos los Considerandos cuarto y quinto de la citada STS. Concretamente el Considerando cuarto apuntaba que:

“...si bien establece las distancias de seguridad exterior, que son las que deben existir entre aquellas y los lugares de pública concurrencia, preceptuando en la norma 3ª, que deben ser instaladas, en zonas aisladas, o por lo menos de escasa población, y fijando las distancias mínimas entre ellas y los lugares habitados o de posible acceso y permanencia por personas, nada dispone acerca del emplazamiento concreto de tales plantas materia extraña a la autorización de la Jefatura de Industria...sin afectar a la potestad municipal para regular con carácter general la distribución o localización de las industrias en la población, reconocida, entre otras sentencias, en la de 8 de noviembre de 1965 (R. 5080), habiéndose declarada también en la de 16 de diciembre de 1966 (R. 5863)...”

Ciertamente, una lectura detenida de la mencionada Orden hacía que advirtiéramos que la misma, en cuanto a pronunciarse sobre el lugar de emplazamiento específico de las plantas de llenado y almacenaje, ni se dedicaba a ello, ni pretendía hacerlo, sino que tal aspecto parecía quedar recogido por la regulación que ofrecía el

RAMINP, en tanto en cuanto, la cuestión quedaba dentro del ámbito de la potestad municipal, que en ningún caso podía verse mermada por las disposiciones técnicas que aquella Orden contenía. Y aunque, como reconocíamos al principio, era necesario tener presente el carácter fabril o no de la actividad, para atender a lo dispuesto, en relación a las distancias, para las actividades peligrosas por el art. 4 del RAMINP, la Sentencia que comentamos reconocerá, no obstante, que ello no suponía un desplazamiento de la norma general contenida en el precepto. Lo que específicamente decía el Considerando quinto sobre la diferenciación entre ser o no fabril, era que ello no podía justificar:

“...el razonamiento de que, la Orden 1 diciembre 1964, haya sustituido la norma general fijada en el citado artículo (se refiere al 4 RAMINP) y en el 11 de la Instrucción de 1963, por las distancias de seguridad exterior inferiores a cien metros en todo caso establecidas en la referida Orden, con finalidad distinta a la urbanística motivadora de la zonificación del territorio, con arreglo a los diferentes destinos a que deba dedicarse”.

Y es que la solución la estaba dando el propio art. 4 del RAMINP, que aunque, como decíamos, marcaba la regla general de 2000 m entre la instalación peligrosa y el núcleo de población más cercano, y lo hacía sólo para el caso de industria peligrosa fabril, esto no quería decir que para el resto de casos no se dijera nada, puesto que este se iniciaba diciendo que todas las actividades reguladas por él, esto es, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, debían someterse *“...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”.

Lo que acabamos de transcribir de este precepto, en consonancia con el mencionado Considerando segundo de la STS de 1968, lo aclara aún más la STS de 19 de junio de 1971⁷⁰⁸, donde BUTANO, S.A. vuelve a ser parte en el litigio, y donde el Tribunal acepta y reproduce el Considerando segundo de la sentencia apelada por su carácter esclarecedor:

“Que la normativa legal dictada en torno a las llamadas industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, recogida, fundamentalmente, en el D. de 30 noviembre 1961 (R. 1961,1736, 1923 y R. 1962, 418 y Ap. 51-66, 7759), O. de 15 marzo 1963 (R. 716 y Ap. 51-66, 7760), D. 5 noviembre 1964 y más concretamente en cuanto se refiere a las plantas de llenado y trasvasado de gases licuados de petróleo (entre los que se encuentra el butano y sus derivados), en la O. de 1 diciembre 1964 (R. 1964, 2817 y R. 1965, 43 y Ap. 51-66, 6958), tiene una finalidad perfectamente definida: la de que para evitar la molestia, insalubridad, nocividad o peligrosidad que esas industrias pudieran reportar a la comunidad de vecinos en sus personas o cosas, las mismas deben instalarse: a) guardando determinadas distancias de los núcleos urbanos (arts. 4, 11, 15 y 20 del D. de 30 de noviembre 1961), b) evitando que alteren los planes de urbanismo y las Ordenanzas Municipales vigentes (art. 30 del mismo Decreto, modificado por el de 5 noviembre 1964); y c) Sometiendo las mismas a

⁷⁰⁸ STS 19 de junio de 1971, Ar. 3202/71 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. Juan Becerril y Antón-Miralles.)

una serie de medidas correctoras encaminadas a eliminar el riesgo consecuencia de sus funcionamiento, medidas éstas que deben ser señaladas por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, cuya constitución es una garantía en orden al señalado fin (arts. 31, 32, y 33 del citado D. de 1961, modificado en el último de los últimamente citados por el de 5 de noviembre de 1964).”

En el caso concreto del municipio de San Roque la ausencia, como ya apuntábamos, de un Plan de urbanización en 1966 y de unas Ordenanzas municipales que dijeran algo al respecto, hacía que entrara en juego la decisión de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que en virtud de lo que acabamos de decir era el órgano señalado para pronunciarse sobre el efectivo emplazamiento de la planta industrial y, valga la redundancia, dado su carácter técnico, sobre las medidas de seguridad necesarias. Lo que estaba claro y no parecía de recibo es que la decisión del emplazamiento concreto quedará a voluntad de la empresa instaladora, como bien se desprendía de la mencionada Jurisprudencia. Pero la realidad era otra, y como indicábamos al principio, la mercantil elegía y adquiría terrenos donde ella, de manera unilateral, estimaba conveniente para el buen desarrollo de su actividad, mientras que el Ayuntamiento de San Roque, en el expediente correspondiente, y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, en su calificación, se limitaban a tramitar el tema sin profundizar en la cuestión del emplazamiento y de las distancias. Dicha Comisión debía haberse pronunciado de manera expresa sobre la concreta localización de lo que ella misma estaba calificando de actividad peligrosa, añadiendo en su actuación el señalamiento de los sistemas correctores idóneos al efecto. El RAMINP volvía a ser papel mojado e instrumento ineficaz contra el caballo de batalla que suponía el

desarrollo industrial en ciernes; y esa función, tan importante, de garantía, de la que hablaba la última STS mencionada, quedaba totalmente en el olvido, al igual que veíamos cuando hablábamos de las instalaciones petroquímicas, ya que lo único que parecía que había que garantizar era que la industria no encontrara ninguna clase de obstáculo.

B) Energía termoeléctrica.

Al igual que las otras empresas hasta ahora mencionadas, la COMPAÑÍA SEVILLANA DE ELECTRICIDAD, S.A., también buscaría su oportunidad y espacio dentro de la oferta industrial que el régimen abría en la comarca, siendo la Resolución de 3 de febrero de 1968 de la Dirección General de la Energía⁷⁰⁹ la que le daba la invitación inicial y formal para el evento, que por desgracia para ella ya había comenzado, en provecho de otros invitados más aventajados. La instalación proyectada contaría en principio con un Primer Grupo de 220.000 kW y, posteriormente, con un Segundo Grupo de 500.000 kW, autorizado por Resolución de la misma Dirección General con fecha de 22 de junio de 1971⁷¹⁰.

El principal problema medioambiental que se derivaba de una central térmica era la liberación a la atmósfera de dióxido de carbono, dato que en ningún momento ocultaba el proyecto⁷¹¹ presentado por la compañía, que veía la luz en la capital andaluza en agosto del mismo año, y que en cambio lo que sí hacía era restarle

⁷⁰⁹ BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1968.

⁷¹⁰ BOE núm. 189, de 9 de agosto de 1971.

⁷¹¹ Proyecto de la Central Térmica, Anejo nº V. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 933-1).

importancia a los valores que se podían alcanzar, descartando la posibilidad de que pudieran ser nocivos. Fuere o no fuere cierto lo anterior, la cuestión estaba en que el tan aludido RAMINP le daba a este tipo de actividad industrial la calificación de molesta, por producción de ruidos y gases, así como de insalubre y nociva, por desprendimiento de gases tóxicos, lo que hacía volver al replanteamiento de las reglas de distancia de seguridad y de medidas correctoras, obviadas nuevamente por los sujetos intervinientes, la mercantil interesada y la Administración. Se podía afirmar que la barriada sanroqueña de Puente Mayorga pasaba a tener, por imposición gubernativa, un nuevo vecino industrial contaminante, frente al cual, ni las cintas métricas ni los exámenes efectivos de las medidas de seguridad funcionarían. No es que no se pudiera hablar de una distancia de 2000 m, es que prácticamente no había distancia alguna. Si en su momento criticábamos la cercanía de la refinería a la barriada sanroqueña, en este caso concreto de la central térmica, decir que se proyectaba emplazar entre aquella y la aludida barriada, era como decirlo todo⁷¹².

Vuelve a ser provechoso el análisis de la Jurisprudencia emitida por nuestro TS, puesto que, además de la que ya hemos utilizado cuando tratábamos la industria petroquímica, y que evidentemente, tenía un carácter genérico para los temas relacionados con los entresijos del RAMINP, para el caso concreto de una central termoeléctrica también encontraremos en el Repertorio pronunciamientos específicos al respecto. Como no podía ser de otra manera, una vez más, el tema de las distancias vuelve a resurgir, puesto que sin lugar a dudas es una de las cuestiones que en la práctica se ha encontrado con una aplicación que podemos considerar poco cuidadosa y donde, quizás, de una manera más flagrante el desarrollo industrial de la zona ha

⁷¹² Proyecto de la Central Térmica, Memoria pág. 15. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 933-1).

caminado por libre sin obstáculos físicos y legales. En tal sentido surge en nuestro estudio la STS de 6 de octubre de 1977⁷¹³, que nacida para resolver el litigio surgido en torno a la autorización de una central termoeléctrica de 500 Mw. en Cubellas, Barcelona, establece en su Considerando cuarto que:

“...por lo que al M.º Industria le corresponde sólo ver si la Industria de autos cumple o no las normas industriales, sin prejuzgar en absoluto si, por razones de otra índole puede o no realizarse la instalación en cuestión, sin perjuicio, claro está, de la necesaria coordinación y simplificación administrativa que pudieran exigir tener en cuenta cualquier otra normativa aplicable...”

Y es que el problema que volvía a plantearse en el caso de la iniciativa de la COMPAÑÍA SEVILLANA DE ELECTRICIDAD, S.A., radicaba en que esta, amparándose en la ya mencionada Resolución de la Dirección General del Ministerio de industria, pretendía correr a ocupar su sitio en el arco de la Bahía, tomándose el expediente administrativo municipal como mero trámite burocrático, que en ningún caso iba a suponer un auténtico filtro para la efectiva instalación de la central, como ponía de manifiesto el hecho de que durante curso del señalado expediente las obras ya estaban comenzadas⁷¹⁴.

Si bien es cierto afirmar que la mencionada STS, seguidamente, habla de la necesidad de tener presente las excepciones que también el RAMINP ponía a la regla

⁷¹³ STS de 6 de octubre de 1977, Ar. 3761/77 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. Jaime Rodríguez Hermida).

⁷¹⁴ Llama mucho la atención el hecho de que en las comparencias realizadas por los vecinos, durante la fase de exposición pública, y recogidas en el expediente administrativo municipal, se ponga de manifiesto los molestos ruidos, el levantamiento de polvo e incluso los daños causados por los camiones en las viviendas, derivados del desarrollo de las obras de la central térmica, cuando todavía no se ha resuelto dicho expediente y por lo tanto no se tiene ningún tipo de licencia. Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 933-1).

general de la distancia para los casos de actividades peligrosas o insalubres, como era el caso, no se puede olvidar todas las matizaciones que hemos realizado al respecto, poniendo el acento principalmente en el hecho de que adoptar medidas correctoras no era en sí mismo la justificación de instalar la actividad a una distancia inferior a los tan cuestionados 2000 m, sino un añadido que, tras el análisis de la constelación de circunstancias que rodeaban el caso concreto y que podían llevar a la conclusión de tener por adecuado un determinado emplazamiento a menor distancia, debía de acompañar a la efectiva instalación final de la fábrica en cuestión⁷¹⁵.

En lo que a polución se refiere, ya lo decíamos, la emisión de dióxido de carbono convertía a este tipo de instalación en letal instrumento para la calidad atmosférica del enclave de ubicación, y así lo dejaba entrever la preocupación que manifestaba la Resolución autorizante, cuando en su condición segunda exigía la inclusión de un estudio detallado del conjunto de medidas que se iban a emplear con la misión de disminuir en todo lo posible la contaminación atmosférica. En el mismo sentido se inclinaba la LPAA y su Reglamento de 1975, al incluir, este último, en su Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, a las centrales térmicas convencionales de potencia superior a 50 MW, que además iban encabezando la lista del grupo A, esto es, las más perjudiciales para el mencionado elemento natural. Esta normativa que sin duda, como advertíamos anteriormente, suponía un cambio en el planteamiento del problema de la calidad de la atmósfera, nacía a posteriori de la instalación y puesta en marcha de la central térmica sanroqueña, y aunque esta preveía en su disposición transitoria tercera un mecanismo para dar solución a los casos de las

⁷¹⁵ En tal sentido las SSTS de 26 de abril de 1973, Ar. 2070/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez), de 29 de mayo de 1980, Ar. 2846/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández), de 23 de febrero de 1981, Ar. 685/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil) y de 19 de junio de 1984, Ar. 3642/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).

industrias ya existentes, que parecía consistir en un procedimiento claro, de evaluación de lo que se estaba emitiendo y presentación de proyecto con medidas de corrección en el plazo de un año, advertíamos en su momento que el sistema adolecía de defectos, como el hecho de estar supeditado el comienzo de dicho plazo a la declaración de la comarca como zona de contaminación atmosférica, lo que quedaba un poco en el aire, o la circunstancia de que el mismo órgano administrativo que en su momento dio el visto bueno a las medidas adoptadas para disminuir los efectos contaminantes de la atmósfera, tenía que conocer, años después, del nuevo proyecto con las supuestas nuevas medidas, lo cual cuestionaba el proceso en sí.

En relación a esto último, la Resolución autorizante indicaba que sería la Delegación de Industrias de Cádiz la que se encargaría de fiscalizar el cumplimiento de lo establecido en ella, incluyendo por lo tanto lo mencionado en orden a la adopción de las medidas correctoras necesarias para paliar la contaminación atmosférica, de tal manera que este órgano, en teoría, debía verificar la existencia de tales medidas y, cómo no, la eficacia de las mismas. Si pasados unos años se comprobaba que finalmente los sistemas articulados para evitar ese daño a la atmósfera no habían sido realmente eficaces, como fue lo que realmente pasó, por mucha bondad con que hubiera querido regular la nueva normativa los mecanismos necesarios para remediar los posibles problemas del pasado, de poco servía volver a dejar en manos del mismo órgano administrativo la decisión sobre algo en lo que él parecía haber errado.

Pero la afectación que del medio podía causar la central termoeléctrica no sólo se circunscribía a la atmosfera, sino que también se podía apreciar un efecto negativo sobre el elemento acuático. Efectivamente la presencia del agua en el proceso interno de

la central térmica era esencial, puesto que su función en el circuito de refrigeración era de extrema importancia⁷¹⁶. Esto lo ponía de relieve el proyecto de la mercantil, el cual dejaba bien claro que el agua utilizada en aquel circuito sería tomada del mar, vertiendo finalmente en el arroyo “*Los Gallegos*”, específicamente, en su desembocadura al mar⁷¹⁷. Sin ánimo de reiterarnos en la normativa al respecto, vigente en aquel momento, y que hemos visto tanto en el Decreto RAMINP como en el resto de normas estudiadas relativas al tema de las aguas, para llevar a cabo todo lo anterior era, evidentemente, necesario contar con las correspondientes autorizaciones administrativas que, por lo menos en el expediente municipal, para la instalación e inicio de la actividad, podemos afirmar que no constan⁷¹⁸. La relación entre la central térmica sanroqueña y el arroyo mencionado será un clásico en la lucha de las agrupaciones y asociaciones que actúan en la defensa del medio ambiente campogibraltareño⁷¹⁹.

3.1.3. Industria Siderúrgica.

Si, como venimos afirmando, la primera gran empresa industrial instalada en la comarca campogibraltareña fue y es, sin lugar a dudas, CEPSA, el segundo puesto

⁷¹⁶ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *Por una..., op. cit., pág.99*. Este autor aclara que: “ *Los sistemas de refrigeración por agua provocan, asimismo, un empobrecimiento de las aguas en cuanto a placton, larvas, huevos, al tratar de evitarse de forma absoluta la entrada de objetos que pudieran producir problemas en dichos sistemas. Ocurre también que el trasiego de miles de litros de agua conlleva un desplazamiento de arenas y cienos que aumentan la turbidez del agua, frenan la fotosíntesis y dificultan la alimentación animal*”.

⁷¹⁷ Con fecha de 19 de mayo de 1973 la COMPAÑÍA SEVILLANA DE ELECTRICIDAD, S.A., presentaba escrito solicitando autorización municipal para llevar a cabo las obras de encauzamiento del arroyo de “*Los Gallegos*”, necesario por razones técnicas derivadas de la ampliación de la Central Térmica Bahía de Algeciras. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 956-2).

⁷¹⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 933-1).

⁷¹⁹ En agosto de 2008 Ecologistas en Acción Campo de Gibraltar denunciaba el arroyo de “*Los Gallegos*” se encontraba taponado a consecuencia de las nuevas tuberías de refrigeración de la central térmica.

estará ostentado por ACERINOX, que compartirá con la anterior la necesidad constante de una importante cantidad de agua industrial y de energía eléctrica, y la diferenciará la no exigencia de mano de obra especializada. La connivencia entre una importante entidad financiera⁷²⁰ y el elemento nipón, aderezada con el beneplácito del Gobierno, hará posible el asentamiento de la industria siderúrgica en el arco de la Bahía algecireña⁷²¹.

La planta de chapas y bobinas de acero inoxidable se instalaría en el término municipal de Los Barrios, concretamente en la barriada de Palmones, donde en abril de 1971 se iniciarían las obras de construcción y en febrero de 1973 arrancarían la puesta en marcha de las instalaciones. Esta implantación de la industria siderúrgica supondrá el comienzo de un nuevo proceso de menoscabo de otro de los intentos de desarrollo turístico experimentado en la zona, el cual pretendió materializarse mediante la figura de los *Centros de Interés Turístico Nacional*, nos estamos refiriendo a “*Guadacorte*”⁷²². De poco servirá la aprobación del pertinente Plan de promoción turística en 1994⁷²³ y la posterior declaración del enclave como tal centro, en diciembre de 1965, frente a las sucesivas ampliaciones de las instalaciones originales con las que comenzaría su andadura ACERINOX en el Campo de Gibraltar.

⁷²⁰ El por aquel entonces presidente de Banesto, José María Aguirre Gonzalo, será el presidente del Consejo de Administración de ACERINOX.

⁷²¹ LOZANO MALDONADO, J.M.; *El Desarrollo....*, op. cit., pág. 370. Este autor a firma: “*que la siderurgia del Campo de Gibraltar no se debe a una política de desarrollo regional de la pasada Administración española, sino a la conjunción coyuntural de intereses del Estado, de un importante grupo financiero español (que, sin embargo, a escala internacional se calificaría como periférico) y del mayor grupo japonés del “trust” del acero.*”

⁷²² GALIANA MARTÍN, L. y BARRADO TIMÓN, D.; “*Los Centros....*”, op. cit., pág.79.

⁷²³ Orden de 23 de octubre de 1964, por la que se aprueba el Plan de promoción turística elaborado por don José Troya Zamudio, Consejero Delegado de «Guadacorte, S. A.», en Los Barrios y San Roque, provincia de Cádiz (BOE núm. 271, de 11 de noviembre de 1964).

La inclusión de esta industria, como en los supuestos anteriores, dentro del Nomenclator del RAMIP, en este caso concreto, como actividad nociva e insalubre, por desprendimiento de gases tóxicos, o el hecho de que el Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmosfera, surgido a partir del Decreto 833/75 de desarrollo de la Ley de 1972 de protección del ambiente atmosférico, también tuviera su mención para la industria siderúrgica, sin olvidar el dato de que la utilización de agua en el proceso interno de la planta era algo esencial, con la consiguiente necesidad de evacuación de residuales, hacen volver a plantearse las cuestiones ya desarrolladas sobre estos diferentes aspectos.

Por otro lado, la existencia de instalaciones portuarias necesarias para el funcionamiento regular de la fábrica, pondrán de relieve la incidencia de la actividad en las aguas de la Bahía algecireña. Estas instalaciones no sólo habrá que verlas desde el punto de vista concreto del servicio a la industria siderúrgica, sino también como una consecuencia más de la importancia que se le dará al elemento portuario dentro del proceso de cambio de la comarca campogibraltareña, en el cual, como veremos al hablar del puerto Algeciras-La Línea, no encontrará muchos obstáculos normativos.

La elección de antemano, por parte de la empresa, del lugar exacto de emplazamiento, conllevando cambios en el Plan General del municipio, convirtiéndose en suelo industrial lo que antes era suelo residencial⁷²⁴, así como el comienzo de las obras de la planta siderúrgica, junto a la aldea de pescadores de *Palmones*, sin contar aún con las correspondientes licencias administrativas, práctica que, como venimos observando, se convertía en lo normal y habitual, por desgracia, volverán a poner en

⁷²⁴ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 58.*

entredicho la eficacia de la normativa existente y, por supuesto, los procesos y la intervención de los órganos administrativos correspondientes, que inmersos en el afán desarrollista perderán en el camino el celo por el escrupuloso cumplimiento de la normativa aplicable, que no de las directrices políticas del momento.

3.1.4. Construcción naval.

La construcción de buques especializados, empresa que parecía quedar al margen de la crisis económica que se padecía en 1973, y que fue emprendida por la mercantil CRINAVIS⁷²⁵, también aportará su granito de arena para la alteración del entorno natural y urbano campogibraltareño, aunque realmente no llegara a funcionar nunca como tal⁷²⁶, no obstante lo positivo de las previsiones realizadas en su momento⁷²⁷, circunstancia que, por otro lado, llevaría posteriormente, en los albores de la etapa democrática, al planteamiento de preguntas parlamentarias al respecto⁷²⁸. El astillero especializado sería autorizado por Decreto del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1974 y el emplazamiento elegido recaerá sobre una zona denominada “*Punta Mala*”, dentro del término municipal de San Roque, concretamente, en la barriada de

⁷²⁵ Pertenece y fue impulsada por SENER (Técnica Industrial Naval, S.A.), que era una consultora española de ingeniería, además del Banco Español de Crédito, Bankuni3n, Banco de Vizcaya, Indubán (perteneciente al Vizcaya), Liga Financiera (grupo Rockefeller) e Hidrola.

⁷²⁶ LOZANO MALDONADO, J.M.; *El Desarrollo...., op. cit., pág.377*, este autor recuerda que: “...*el 15 de septiembre de 1978 ante la sorpresa de la opini3n p3blica del Campo de Gibraltar, Crinavis presenta suspensi3n de pagos ante el juzgado n3 10 de Madrid.*”

⁷²⁷ La Memoria del proyecto que presentaba Crinavis en noviembre de 1973 se decía en su pág. 2: “*Para atender a este tráfic3 serán necesarios 90 nuevos buques de 125.000 m3 de capacidad, ó 65 de 165.000 m3, además de los existentes o contratados actualmente. Por tanto, entre 1976 y 1980, inclusive, debe esperarse una demanda anual mínima de nuevos buques equivalente a 18 unidades de 125.000 m3 ó 13 unidades de 165.000 m3. Este mercado aumentará ligeramente entre 1981 y 1985, y volverá a aumentar de 1986 a 1990.*” En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 957-1).

⁷²⁸ Pregunta formulada por don Jer3nimo S3nchez Blanco y otros se3ores Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, sobre medidas adoptadas por el Gobierno en relaci3n a la Empresa CRINAVIS, S.A. (BOC Núm. 216, de 26/12/2008 pág. 4565).

Campamento, ya ocupada por una urbanización de casas y chalets, rodeados de sauces, palmeras y álamos, viviendas que en su momento fueron ubicadas estratégicamente con la intención de disfrutar de las espléndidas vistas a la Bahía y de las mejores protecciones contra el viento de levante, que la madre naturaleza ofrecía con el propio Peñón.

En este caso, al igual que ya comentábamos dentro del sector petroquímico para LUBRISUR e INTERQUISA, la aparición en escena de esta industria estará a caballo entre el final de este primer período en el que hemos dividido nuestro análisis y principios del segundo, siendo no obstante interesante su estudio dentro del primero al objeto de alcanzar una visión más completa y conjunta del germen industrial.

Iniciado el correspondiente expediente municipal⁷²⁹ al efecto de obtener la preceptiva licencia, la primera y gran crítica que se le podía hacer al proyecto justificativo⁷³⁰, que acompañaba a la solicitud de la autorización municipal, radicaba, ni más ni menos, en la ausencia de sistemas correctores de los posibles efectos, tanto para la salud de los vecinos como para el entorno natural de la zona, que pudieran derivarse del desarrollo de la actividad. Resultaba llamativo el poco cuidado que la mercantil había demostrado tener, en este sentido, a la hora de proyectar los futuros astilleros, así como el exiguo conocimiento del RAMINP, que sin embargo sí mencionaba, como normativa a tener en cuenta para obtener la licencia municipal, en su escrito de solicitud, normativa que, como hemos reiterado hasta la saciedad, tenía como objetivo principal, según el art. 1 de aquel Reglamento, evitar la alteración de “...*las condiciones normales*

⁷²⁹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 983-1).

⁷³⁰ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 980-13).

de salubridad e higiene del medio ambiente...” así como la producción de “...daños a las riquezas pública o privada...” o que “...impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.”, y que dejaba bien claro, en su art. 11, que en el caso de actividades que pudieran generar humos, polvo y ruidos, como era sin duda el caso de la construcción naval, debía existir una dotación “...inexcusablemente de los elementos correctores necesarios para evitar molestias al vecindario.”, sin olvidar, además, que el precepto dedicado a la solicitud de la licencia, el art. 29, señalaba expresamente la necesidad de aportar los sistemas correctores que se pretendían utilizar, “...con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad.”

Como no podía ser de otra manera, esta grave falta tuvo que suplirse con otro documento, separata al proyecto, que tratará el tema, aunque de una forma bastante peculiar. Este documento⁷³¹, que se presentaba en octubre de 1976, tenía por objeto, como su propia letra indicaba, definir los diferentes procesos de trabajo que se iban a realizar en el astillero, con mención especial de aquellos que por su índole se podían incluir dentro del RAMINP. Después de señalar de manera sintetizada las instalaciones que iban a componer el complejo de construcción naval, así como las distintas actividades que se desarrollarían en las mismas, el documento llegaba a la conclusión de que lo único que se podía incluir dentro de aquella norma eran productos emitidos por cabinas de granallado y pintado, así como los fluidos gaseosos utilizados en los procesos de trabajo. El RAMINP, como sabemos, a lo que hacía referencia era a actividades que por sus características pudieran resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, pero no a productos o fluidos; otra cosa era que, como consecuencia del desarrollo de una determinada actividad, se diera lugar a un concreto producto o fluido

⁷³¹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 984-1).

que por su naturaleza y características fuera perjudicial para la salud pública y el medio ambiente, en cuyo caso se le debía de aplicar, a la actividad, el RAMINP y, en virtud de este, un sistema de medidas correctoras que evitaran los posibles efectos negativos. Además y sobre todo, también era criticable el hecho de que el nuevo documento, para dar solución a la problemática que pudiera derivarse de esos productos o fluidos que señalaba, se limitaba a utilizar cuatro escasas líneas, en las que realmente no se aclaraba casi nada y que dejaban mucho que desear en relación a poder ser conceptuadas como un auténtico sistemas de medidas correctoras.

Entorno al hecho de que se trataba de una actividad que iba a generar ruidos, vibraciones y polvo, y que por lo tanto encajaba perfectamente en la calificación de actividad molesta⁷³², no había ningún atisbo de duda, el RAMINP lo señalaba en su clasificación decimal 381; pero lo que no parecía convencer era que dicha clasificación quedara sólo en molesta, puesto que la mención que la mercantil hacía en su proyecto a un área de almacenamiento de gases como propano, dióxido de carbono, oxígeno, acetileno, argón, helio, hidrógeno y nitrógeno⁷³³, hacía incluir a la actividad dentro del concepto de peligrosa, ante el riesgo derivado de gases inflamables y asfixiantes, en consonancia con el concepto descrito en el art. 3 del RAMINP, que señalaba el riesgo grave de explosión, y con el Nomenclator del mismo, que asociaba dicha producción de gases inflamables, como motivo de clasificación, con las actividades peligrosas. Así también parecía entenderlo el documento que la mercantil aportaba con posterioridad para dar solución a la ausencia de las medidas correctoras y que acabamos de comentar. Este documento que, como decíamos, hablaba de productos y fluidos que podían

⁷³² El Informe del perito industrial municipal de 23 de diciembre de 1976 la clasificaba como tal. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 983-1).

⁷³³ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 980-13).

considerarse incluidos en el RAMINP, señalaba como comprendidos dentro de estos últimos a aquellos mismos gases, esto es, lo que hacía era reconocer la presencia de gases inflamables en las futuras instalaciones del astillero proyectado, que conllevaba a calificar la actividad como peligrosa.

Igualmente, el hecho de que se llegara a la calificación de peligrosa hacía a su vez entrar en juego la regla general de la distancia de los 2.000 m, que mencionaba el art. 4 del RAMINP y que el art. 20 del mismo texto permitía excepcionar siempre y cuando se tratara de casos muy especiales y bajo la condición de que se adoptasen medidas de máxima seguridad que evitaran cualquier efecto pernicioso, que en el caso concreto que analizamos ni siquiera se habían medio planteado desde un principio. Ciertamente las instalaciones finales de estos astilleros especializados quedarían a unos 150 m de distancia del núcleo residencial de la barriada de Campamento.

Por otro lado, la circunstancia de que se emitieran los gases señalados hacía necesario acudir a la normativa sobre contaminación atmosférica, que evidentemente iba a requerir mucho más que lo que la mercantil pretendía hacer pasar por sistemas correctores. El dato de que algunos de estos gases estuvieran incluidos en la relación de los principales contaminantes de la atmósfera que contenía el Anexo III del Reglamento de 1975, que desarrollaba la LPAA, decía mucho sobre el asunto.

Otro de los problemas que se derivaban de este proyecto era el que surgía en relación al asunto de las aguas residuales, con respecto a los cuales, en línea con la que venimos diciendo sobre los sistemas correctores, tan sólo se guardaba silencio. En efecto, nada decía la documentación aportada inicialmente por la sociedad sobre cuál iba a ser el tratamiento de las aguas residuales, no decía nada sobre si se articularían

unos sistemas propios de evacuación y depuración de dichas aguas, o si por el contrario se decantaba por utilizar la red de alcantarillado público, y es que la cuestión no era baladí, si no todo lo contrario, ya que si esta se inclinaba por utilizar el alcantarillado ya existente se podía encontrar con la problemática, primero, de que la mencionada red no tuviera la suficiente capacidad para asimilarlo, y segundo, y quizás más importante, de que se aumentara considerablemente la situación de contaminación provocada a diario, puesto que el sistema público se dedicaba a verter directamente aguas residuales al mar sin previo proceso de depuración alguno, hechos que los propios vecinos denunciaban y quedaba recogido en el expediente administrativo municipal⁷³⁴. Todo ello obligará a la empresa a pronunciarse al respecto para lo que utilizará nuevamente el mismo documento, separata al proyecto del astillero, y donde la empresa se limitaba a recordar que ya en su día había presentado el proyecto de depuración y vertido que el Ministerio de Obras Públicas le había solicitado, cuya redacción atendía a la legislación vigente, esto es, la ya mencionada Orden de 23 de abril de 1969, que aprobaba las normas provisionales para el proyecto de instalaciones depuradoras y de vertido de aguas residuales al mar en las costas españolas. De una manera u otra la realidad era que en la documentación inicial que debía acompañar a la solicitud de la licencia municipal no se aportó tal proyecto de depuración, como tampoco consta que se hiciera posteriormente en el expediente.

Además de lo que venimos comentando, hablar de los astilleros de CRINAVIS era hablar de una de las técnicas que han contribuido al deterioro de los fondos marinos de la Bahía algecireña, como son los rellenos ganados al mar. La Orden de 9 de agosto de 1974, *por la que se autoriza a Sistemas navales y criogénicos, Sociedad Anónima (Crinavis, S.A.) la ocupación de una superficie de 437.242 m² en la Bahía de Algeciras,*

⁷³⁴ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 983-1).

*con destino a la construcción y posterior explotación de un astillero*⁷³⁵, daba carta blanca para que se llevaran a cabo obras civiles de relleno de unos 204.632 m cuadrados. La Ley de Puertos de 1928, vigente en aquel momento, según disponía su art. 41, dejaba en manos del Ministerio de Fomento, oyendo previamente a las Autoridades de Marina, la autorización correspondiente para construir, decía el precepto, “...dentro del mar o en las playas y terrenos contiguos, y en los puertos y con destino al servicio particular o público...astilleros...”, bajo la única condición de que el servicio público no sufriera mescabo alguno. Esta Ley, en la que parecía encontrar amparo la Orden anterior, por lo único que demostraba velar era porque cualquier utilización del dominio público, delimitado por la misma, estuviera debidamente autorizada, sin reparar en el deterioro del propio soporte natural que conformaba dicho dominio público. Por su parte el Reglamento de ejecución de esta Ley, que desarrollaba lo anterior en sus Capítulos V y VI, referentes a las obras construidas por los particulares y a la concesiones para estas obras, respectivamente, se limitaba a establecer, por un lado, en los arts. 66 y 67, que la autoridad competente para autorizar las extracciones de arenas o piedras en la zona marítimo-terrestre, serían la Autoridad de Marina o el Ministerio de Fomento, dependiendo de que el plazo para la extracción fuera o no superior a un año, y por otro lado, en los arts. 72 y ss. el procedimiento a seguir para obtener la concesión al efecto de poder construir la determinada obra que, como señalábamos, podían ser perfectamente unos astilleros, añadiendo al requisito de no causar perjuicio al servicio público, el que no se impidiera o dificultare el uso de las obras ya existentes y la peculiaridad de que en ningún caso cabría hablar de monopolio.

⁷³⁵ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 1974.

Por otro lado la Ley 28/1969, de 26 de abril, *sobre costas*⁷³⁶, que nacía con la intención de dar solución al desorden existente en la materia, donde convergía la actuación de distintos departamentos ministeriales, y que lo hacía con la finalidad sobre todo, como apuntaba su exposición de motivos, de evitar lo que sutilmente tachaba de un “...*más holgado uso de las costas*”, finalmente se limitaba también a establecer las competencias y atribuciones de los distintos órganos administrativos que podían actuar sobre el dominio público marítimo, sin ir mucho más allá, crítica que se utilizará como argumento para la sucesión de esta Ley por la de 1988. Esta Ley reservará en su art. 10 al Ministerio de Obras Públicas la competencia para otorgar la concesión correspondiente para poder llevar a cabo obras como las de unos astilleros, con la diferencia, en principio, de que no era suficiente con oír al Ministerio de Marina, sino que el informe que debía de emitir tenía que ser favorable, con lo cual a priori parecía que se pretendía establecer un filtro que actuara como garantía, consistente en que el órgano administrativo técnico en la materia no sólo iba a opinar sobre la obra en cuestión, que era lo que parecía decir el art. 41 de la señalada Ley de Puertos, sino que debía emitir un dictamen, favorable o desfavorable, siendo sólo el primero el que daría luz verde al Ministerio de Obras Públicas para otorgar la concesión. Pero ya lo advertía la mencionada exposición de motivos de esta Ley de costas de 1969 cuando recordaba el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958⁷³⁷, y lo reiteraba en su art. 18, estos informes debían de emitirse en el plazo de un mes y una vez transcurrido dicho plazo se entenderían emitidos en sentido favorable, esto es, se aplicaría el silencio positivo. Con ello esta novedad que introducía la Ley sobre costas sólo sería efectiva si el órgano informante cumplía sus plazos, de lo contrario se dejaría campar a sus anchas al otro, amparándose en la interpretación positiva que el

⁷³⁶ BOE núm. 101, de 28 de abril de 1969.

⁷³⁷ BOE núm. 171, de 18 de julio de 1958.

mencionado precepto daba a la ausencia de informe alguno. Lo cierto es que en el caso concreto de CRINAVIS, la aludida Orden de 9 de agosto de 1974 no hará referencia a ningún informe favorable del Ministerio de Marina ni de ningún otro.

Sobre esta Ley de costas del 69 si es justo decir que fue acertada la introducción del art. 15, donde se advertía claramente que el otorgamiento de la correspondiente concesión no podía servir de pretexto para no obtener las licencias, permisos y autorizaciones que legalmente fueren procedentes. Este precepto en línea completamente con lo que venimos advirtiendo en torno a la necesidad de separar entre las autorizaciones estatales y las que son competencias de los órganos municipales, a lo que ya hacíamos referencia cuando comenzábamos a analizar el RAMINP al tratar la industria petroquímica de esta comarca del sur de Cádiz, sometía claramente a CRINAVIS a pasar, como lo hizo, por el procedimiento que marcaba el art. 29 y ss. del RAMINP, al efecto de instalar su actividad en el emplazamiento seleccionado para ello, lo cual nos sirve, por otro lado, para reiterarnos en lo que comentábamos al principio de este punto entorno a la necesidad de mención de los sistemas correctores de toda actividad, como parte ineludible a presentar con el resto de la documentación para el inicio de aquel procedimiento.

El tema de los rellenos, en principio, no encontraba una regulación concreta y directa dentro del RAMINP, pero, por otro lado, si podía tener cabida desde un punto de vista genérico, en el sentido de que si se trataba de una actividad que de alguna manera pudiera ir contra el objetivo que se marcaba la norma en el citado art. 1, parecía esta entrar en juego. En el caso de estos astilleros especializados la ocupación del mar iba a ser una realidad que evidentemente tendría sus consecuencias medioambientales, ya que

no se podía negar una afectación del ecosistema marítimo de la Bahía cuando claramente se estaba invadiendo su espacio y alterando por ende las condiciones de vida de las distintas especies en él existentes. Además, estas consecuencias, afinando aún más, hacían que la actividad pudiera encajar en la descripción que el mismo RAMINP hacía de las actividades nocivas, puesto que podía considerarse como tal, según su art. 3, toda aquella que pudiera causar daño a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola. Visto así parecía claro que a la hora de calificar la actividad y conceder las oportunas licencias era necesario tener presente estos posibles efectos que, como decíamos, se podían causar en las aguas afectadas, con lo que volvía a plantearse de nuevo el tema de las medidas correctoras, esto es, hubiera sido necesario igualmente que la mercantil se pronunciará sobre este aspecto al elaborar, aunque fuera a posteriori, sus sistemas correctores, teniendo presente de que en el caso de los rellenos ganados al mar también había efectos que contrarrestar y corregir. Lo cierto es que en ningún momento la empresa parece hacer frente al tema, ni es exigido por las autoridades competentes⁷³⁸.

Desde la perspectiva urbanística también tendrá su incidencia la construcción de este complejo industrial denominado “*Astillero de San Roque*”, puesto que aunque ya existía un Plan Parcial del Polígono Industrial de Campamento, que nacía como consecuencia del proyecto desarrollista de la zona, y era redactado por el Instituto Nacional de Urbanización y aprobado por Orden Ministerial de 18 de octubre de 1973, este sólo se limitaba a dicho polígono público, dejando fuera el resto de la barriada de Campamento, incluida la zona elegida por CRINAVIS para sus astilleros, haciéndose

⁷³⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 983-1).

necesario por lo tanto un nuevo Plan Parcial que aglutinara y encajara adecuadamente todas las piezas del rompecabezas.

El acuerdo inicial⁷³⁹ del nuevo Plan Parcial de Campamento se encontrará con la opinión divergente de CRINAVIS⁷⁴⁰, que alegaba que la planificación urbanística prevista en el mencionado Plan, al menos, en la zona que afectaba sustancialmente a sus instalaciones industriales, se encontraba en contradicción, no sólo con la normativa vigente en la zona del Municipio de que se trataba, sino también con la misma realidad existente y aceptada de forma explícita por parte de aquella Corporación que, paradójicamente, intentaba establecer un nuevo Plan Parcial de la barriada. Específicamente, lo que decía la mercantil era que la zona que se pretendía reestructurar como “*residencial intensiva*”, bajo el pretexto de acercar la mano de obra a la instalaciones industriales como centros de trabajo, se encontraba en total desavenencia con el Plan General que estaba vigente para el término municipal sanroqueño, esto es, el denominado Plan Alvear, resultando además contrario a la propia legislación urbanística vigente en aquel momento, ya que la revisión del planeamiento específico contenido en el Plan General, pretensión que se buscaba con la aprobación del señalado Plan Parcial para Campamento, debía ir precedido de los trámites de procedimiento y sustantivos que la LS de 1956 establecía, según sus arts. 36 y ss., que no habían sido alterados por la reforma practicada mediante la Ley 19/1975, de 2 de mayo⁷⁴¹. Además la sociedad no quería dejar pasar la oportunidad de recordar que el estudio justificativo de las determinaciones del Plan Parcial partía de unos hechos por demás irreversibles, como

⁷³⁹ Sesión plenaria de 18 de diciembre de 1975. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 856-2).

⁷⁴⁰ Escrito de alegaciones de 15 de febrero de 1976. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 856-2).

⁷⁴¹ BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975.

eran la ejecución y prevista ampliación del Polo de Desarrollo Industrial de la zona, así como la instalación, a todo lo largo de la Bahía de Algeciras, hasta el término municipal de La Línea de la Concepción, de una serie de industrias de alto interés nacional. En definitivas cuentas lo que la empresa parecía plantear era su asombro e indignación frente al obstáculo planteado cuando de todos era sabido que lo que debía de primar por encima de todo era el desarrollo industrial de la zona, por estar dentro de las directrices de la política social y económica del Gobierno, que sí habían sido recogidas localmente por el Plan General sanroqueño en su momento. Lo cierto es que razón no le faltaba a la mercantil en sus alegaciones cuando afirmaba que la ubicación de una zona residencial entre dos industriales, el ya existente Polígono industrial público de Campamento y el nuevo privado de CRINAVIS, era algo no muy lógico y sobre todo arriesgado en orden a la seguridad y salud pública, que llevaría incluso a cuestionar toda medida correctora por muy eficaz que pareciese, sin olvidar la cuestión de la regla de la distancia mínima que parecía incumplirse esta vez desde el otro lado, como evidenciaba la previsión de construir edificios de hasta doce plantas a menos de mil m de las instalaciones de CEPSA y a unos setecientos de la Central Térmica de la Compañía Sevillana de Electricidad.

Tampoco parecía en principio descabellada la postura de CEPSA cuando en sus alegaciones⁷⁴², que también las hizo⁷⁴³, señalaba la incoherencia que parecía existir entre la situación que se pretendía crear con esta zona residencial intensiva y el contenido del art. 2 d) del Decreto 833/1975, y que establecía como obligación de las

⁷⁴² Escrito de alegaciones de 15 de febrero de 1976. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 856-2).

⁷⁴³ En el mismo sentido y con la misma fecha presentarán alegaciones PETRESA y LUBRISUR. En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 856-2).

Corporaciones Locales el velar por el cumplimiento de lo dispuesto legalmente sobre la materia en concreto, dentro de su término municipal, con una adaptación de las Ordenanzas municipales a dicha normativa. Ciertamente si lo que pretendía la normativa era evitar y suavizar la contaminación atmosférica que podían sufrir los habitantes de una determinado zona como consecuencia de las industrias del entorno, mal se empezaba emplazando el núcleo urbano de manera adyacente a las zonas industriales. No obstante tampoco estaba de más recordarle a la compañía su obligación de respetar también esa normativa aludida tanto en relación a lo emitido como a los mínimos de emisión. Además esta compañía aprovechaba para hacer alusión al argumento económico indicando que si se permitía la creación de núcleos urbanos de más de 10.000 habitantes, como estaba previsto, a menos de 2 km de las instalaciones industriales, en virtud de lo dispuesto en el art. 10 del Decreto 2204/1975, de 23 de agosto, *por el que se tipifican las características, calidades y condiciones de empleo de los combustibles y carburantes*⁷⁴⁴, ello llevaba aparejado la obligación para las mismas de usar combustibles de calidades especiales, que según la empresa eran de difícil y costosa obtención.

En lo que a la argumentación jurídica defendida por CRINAVIS se refería, esto es, que el nuevo instrumento planteado iba contra lo dispuesto en su momento por el Plan General de San Roque, dichas alegaciones perdían toda eficacia ante la evidencia de lo dispuesto realmente por dicho Plan, que en su punto 3.11.4.3, pág. 50, en relación al Polígono de Campamento, decía:

⁷⁴⁴ BOE núm. 225, de 19 de septiembre de 1975.

“Es uno de los polígonos que necesitan más urgentemente la redacción del Plan Parcial correspondiente, ya que sería muy interesante reconsiderar los núcleos residenciales que en él hay enclavados. No deberá autorizarse la construcción de nuevas viviendas en este polígono, hasta tanto no se resuelva en Plan Parcial. En este Plan podrá considerarse algunos núcleos residenciales dentro de esta zona industrial.”⁷⁴⁵

Y en cuanto al resto de alegaciones de la empresa, aunque como hemos señalado más arriba en cierto sentido no estaban faltas de razón, lo realmente sorprendente y curioso de estas, junto con las de CEPSA, era el hecho de que la industria pesada contaminante hiciera alegatos medioambientales, y más aún en provecho propio. En el caso de CEPSA llamaba la atención la construcción de una barriada que esta había llevado a cabo muy cerca de sus instalaciones, para uso y disfrute de sus trabajadores y que fue bautizada con el nombre de *“Barriada CEPSA”*.

3.1.5. Industria del Papel.

Otra de las industrias que encontraría cobijo en la comarca campogibraltareña a finales de los sesenta, gracias al impulso desarrollista, sería la de fabricación de papel, concretamente a través de la empresa CELUPAL, S.A. Realmente la empresa ya había desarrollado su actividad con anterioridad en la comarca, pero en 1959 cerraba sus puertas, resurgiendo una década más tarde dentro del proceso de cambio económico y social de la zona, que pasaba a considerarse de preferente localización industrial. La

⁷⁴⁵ Plan General de Ordenación Municipal San Roque (Plan Alvear). En Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 898).

fábrica de CELUPAL⁷⁴⁶ será inaugurada el 2 de julio de 1969 por el entonces ministro de Industria, Gregorio López Bravo, que después de hacer lo propio en la refinería de CEPESA, en las instalaciones de CARBESA y en la planta de llenado de BUTANO, visitaría el emplazamiento de aquella fábrica de “*papel offset*” de alta calidad⁷⁴⁷.

El principal problema que se generará en torno al desarrollo de la actividad diaria de este tipo de fábrica va a radicar en la contaminación que ha venido soportando el río “*Palmones*”, límite natural entre los términos municipales de Los Barrios y Algeciras, que sufrirá de forma notable los vertidos de la papelera. La utilización de “*caolín*” en el proceso interno de producción, destinado al blanqueamiento del papel, no sólo producirá un verdadero impacto visual, al teñir de blanco las aguas del río campogibraltareño, sino que también dará lugar a unos efectos contaminantes, que afectaran a las marismas del mismo, Paraje Natural de la comarca. Esta consecuencia que comentamos y de la que podían dar fe muchísimos habitantes de la zona, nos hace necesariamente preguntarnos sobre las medidas adoptadas por la mercantil de cara al adecuado tratamiento de sus aguas residuales.

La aplicación para este supuesto concreto del contenido del Reglamento de Policía de Aguas de 1958, y del resto de normas que regulaban la materia, en virtud de lo establecido por el art. 17 del RAMINP, que trataba el tema del peligro de contaminación de las aguas, y que se circunscribía a las actividades insalubres o nocivas, dentro de cuyas calificaciones tenía cabida la fabricación de papel, por la emisión de aguas residuales tóxicas, hacía exigible la correspondiente autorización administrativa y cómo no el correspondiente proyecto de depuración, que mencionaba la

⁷⁴⁶ Denominación que se extrae de la combinación de las palabras celulosa y papel.

⁷⁴⁷ Diario *ABC Sevilla*, de 2 de julio de 1969.

ya señalada Orden de 4 de septiembre de 1959 del Ministerio de Obras Públicas, al reglamentar el vertido de las aguas residuales. Como quiera que en el caso de CELUPAL la contaminación de las aguas del río “*Palmones*” era algo de difícil ocultación dado, como decíamos, el efecto blanqueador de las aguas que producía aquel agente contaminante, el hecho de que existiera o no dicha autorización administrativa con los extremos del vertido quedaba en un segundo plano ante lo evidente de aquella situación, que sólo podía interpretarse como un incumplimiento de la normativa aplicable.

En relación a la contaminación atmosférica, la LPAA supondrá un cambio también, o por lo menos debió de suponerlo, para esta industria, puesto que, como hemos comentado para otros tipos de industrias contaminantes ubicadas en la comarca campogibraltaresa, la inclusión en el Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminantes de la Atmósfera, contenido en el desarrollo reglamentario de la Ley en 1975, sujetaba la actividad a mayores limitaciones en sus emisiones. El hecho de que el proceso productivo de papel podía emitir a la atmósfera sustancias contaminantes como compuestos orgánicos volátiles, óxidos nitrosos y de azufre, acetona, metanol, organoclorados, ácido clorhídrico y sulfúrico, partículas y monóxido de carbono, ponía de manifiesto la relevancia del tema. Además, con frecuencia producía el molesto olor a huevos podridos derivado de los compuestos de azufre. Y todo ello sin olvidar que como consecuencia del elevado consumo energético, también originaba indirectamente, emisiones de dióxido de carbono, responsables del efecto invernadero.

3.1.6. Puerto Algeciras-La Línea.

El papel de este puerto en todo el proceso del desarrollo industrial del enclave campogibaltareño ha sido esencial, puesto que esencial era la existencia de la Bahía como elemento natural, con todas sus características geográficas y físicas, que hacían de la misma pieza clave y necesaria para pensar en cualquier proyecto de desarrollo para la comarca. Hechos como la ampliación en 1967 de su ámbito de influencia a todo el arco de la Bahía⁷⁴⁸ o su estrecha relación con industrias pesadas como la petroquímica o la metalúrgica, tan importantes, como venimos analizando, en el mencionado proceso, ponen de manifiesto la trascendente labor que se le va a encomendar al puerto en relación con el tejido industrial que se pretendía establecer. El Gobierno, consciente de todo esto y de la relevancia de articular lo antes posible los mecanismos pertinentes al efecto, creará en 1968 la *Comisión Interministerial para el Aprovechamiento Integral de la Bahía de Algeciras*⁷⁴⁹, donde tendrían participación los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Industria y Comercio, así como la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social y la Organización Sindical. La intención era clara, se necesitaba determinar, primero, qué había en el punto de partida, esto es, de que problemas, deficiencias y carencias se adolecía, y, segundo, cuáles eran las alternativas y soluciones ante todo ello. Los estudios realizados por esta Comisión, guiados como decimos por el ánimo y objetivo de conseguir el ansiado desarrollo económico de la comarca, revelaran la necesidad de experimentar una transformación que debía comenzar por el elemento portuario, puesto que era la única forma de que este pudiera afrontar las funciones que se le pretendían encomendar. Al fin y al cabo lo que se ponía en evidencia era la existencia de una serie de componentes que había que poner en conexión y el hecho de

⁷⁴⁸ Decreto 2671/1967, de 19 de octubre, *por el que se determina que en lo sucesivo el puerto de Algeciras pasará a denominarse puerto de Algeciras-La Línea* (BOE núm. 271, de 13 de noviembre de 1967).

⁷⁴⁹ Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de septiembre de 1968.

que alguno de ellos, como era el caso del puerto, padecían una clara falta de evolución, que le impedía acoplarse con los otros participantes en el proceso industrial. De nada servía pretender el desarrollo industrial de la comarca, primordialmente en la Bahía, si unos de sus principales protagonistas se quedaba atrás en el proceso, por sí mismo o por no contar, por ejemplo, con un hinterland adecuada o, posteriormente, con las infraestructuras de transporte apropiadas, como era el caso⁷⁵⁰.

Todo esto llevará inevitablemente a la ejecución de una serie de obras de ampliación y de habilitación de las instalaciones portuarias, como parte más del desarrollo industrial de la comarca, que prácticamente culminarán con el inicio de unas de sus actividades más relevantes, el tráfico de contenedores. En el período que va desde 1965, año en el que nace el Plan de Desarrollo para el Campo de Gibraltar, hasta 1976, el cambio, el vuelco radical que experimentará el puerto campogibraltareño, se puede sintetizar en dos grandes componentes territoriales, uno, la ampliación de los muelles existentes, y dos, la extensión de las infraestructuras portuarias por toda la Bahía.

Desde un punto de visto jurídico uno de los aspectos más relevante será ver como esta fase de metamorfosis que va a experimentar el puerto algecireño se llevará a cabo sin que exista una adecuada coordinación entre el desarrollo portuario y la ordenación del territorio, provocando una serie de efectos fácilmente visibles, como el hecho de convertir al puerto en una auténtica isla, un ente separado del núcleo urbano algecireño, al que paradójicamente debía servir, junto con el resto de poblaciones de la comarca, en su tarea desarrollista. El efecto barrera, provocando que el entramado

⁷⁵⁰ CASTILLO MANZANO, J.I.; “El desarrollo portuario de la Bahía de Algeciras” en CASTILLO MANZANO, J.I. (coord.) Y OTROS; *El Puerto Bahía de Algeciras, el motor económico del sur*, Ed. Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, Algeciras, 2001, págs. 24 y 25.

portuario no permita al ciudadano tener un disfrute directo del mar, o el efecto pantalla, haciendo que las instalaciones portuarias no sólo modifiquen el paisaje sino que impidan disfrutar de él, vistos como impactos directos⁷⁵¹ de la nueva infraestructura portuaria ayudan a entender aun más lo que estamos analizando. En el caso del Plan General de Ordenación Urbana de Algeciras, aprobado el 10 de octubre de 1969⁷⁵², y que formaba parte del Plan Alvear elaborado para todo el Campo de Gibraltar, sucedía lo mismo que en el sanroqueño, esto es, el planeamiento tenía que adaptarse a lo que ya había comenzado y se había ejecutada años atrás. La transformación del puerto iniciada en 1965, y por lo tanto anterior al Plan, condicionaba y limitaba a este.

Con independencia de la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, el marco normativo estaba representado principalmente, por una obsoleta Ley de Puertos de 1928 y su Reglamento, que como veíamos antes cuando analizábamos los astilleros de CRINAVIS, prácticamente se limitaban determinar la competencia de los órganos administrativos en la materia, y por una Ley sobre costas, que aparecía en 1969, en medio de este proceso de transformación, y que reincidía también en el tema de la determinación de las competencias administrativas en relación con el dominio público en cuestión. Esa determinación, a través del Decreto 2671/1967, de la competencia territorial del Puerto de Algeciras, desde Punta Carnero a la frontera de Gibraltar, esto es, todo el arco de la Bahía a excepción de la zona de Gibraltar, a la que más arriba aludíamos, supondrá el comienzo de una etapa, en la que se va a dejar vía libre para que este componente de la fórmula desarrollista no encuentre ningún obstáculo en su crecimiento. Sin duda alguna con este Decreto lo que se pretendía por parte del

⁷⁵¹ BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.; “El papel del puerto Bahía de Algeciras en los impactos recientes del Campo de Gibraltar: Prototipo de un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral” en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 13, 1989, publicada por la Universidad de Sevilla, págs. 183 a 196.

⁷⁵² BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1969.

Gobierno era proteger, no un aspecto más, sino quizás uno de los más importante del proyecto industrial ansiado en la comarca, cuyas características principales eran estar bañada por la Bahía algecireña y localizada junto al estrecho de Gibraltar.

Ya lo veíamos con las distintas empresas que decidían ubicar sus instalaciones industriales pesadas en la comarca, las cuales elegían bajo un único criterio, el suyo, su emplazamiento, sin tener que adecuarse a una determinada ordenación territorial. El puerto algecireño se verá inmerso en este mismo proceso, en el del desarrollo industrial inminente, eje central de la propaganda gubernativa, adquiriendo, en general, la misión de dinamizar todo el entramado industrial ubicado alrededor del elemento natural y esencial que constituía la Bahía de Algeciras, contribuyendo y facilitando actividades como las relacionadas con el crudo, la transformación del acero inoxidable o la construcción naval, y, en especial, en todo lo necesario para la existencia y funcionamiento de las distintas instalaciones portuarias anejas a esas industrias establecidas al borde del mar.

El blindaje de esta situación se buscará posteriormente con la aprobación de la zona litoral de servicio del Puerto, que en base al art. 27 de esa Ley de Puertos de 1928 y el 47 y ss. de su Reglamento, debía determinarse “...por el Ministerio de Fomento en cada caso, para ejecutar las faenas de carga y descargar, depósito y transporte de las mercancías y circulación de las personas y vehículos.” Lo relevante era que la determinación de la zona de servicio portuaria suponía la declaración de utilidad pública y el hecho de que los terrenos y edificios que estuvieran dentro de la misma iban a quedar sujetos a la expropiación forzosa. El proyecto que presentaba la Junta del Puerto

Algeciras-La Línea el 15 de noviembre de 1977⁷⁵³ y que finalmente sería aprobado por la Orden de 21 de julio de 1978, ampliaba dicha zona por el norte hasta la verja de separación del Campo militar español, en el término municipal de La Línea de la Concepción, y hacía el sur hasta Punta Carnero, en el término municipal de Algeciras, con lo que de nuevo se abarcaba casi toda la Bahía.

En lo que al tema medioambiental se refiere es de destacar que, estas obras de reforma y ampliación de las instalaciones portuarias que comentamos, así como las que vendrán después, supondrán otro vasto ejemplo de la utilización de la técnica de rellenos, que convertirán al puerto en un auténtico agente generador de espacio físico, contribuyendo, sin duda alguna, al desgaste, a la transformación de las condiciones y características de la vida natural en las aguas de la Bahía. La utilización de esta técnica, por ejemplo, tendrá claros efectos y consecuencias negativas para la pesca en la zona, ya que aunque, por un lado, se pretenda dar cobijo y solución, dentro de los planes de reforma del elemento portuario, a la flota pesquera⁷⁵⁴, ya de por sí deficiente y aquejada de su propia problemática, que venía arrastrando desde que los caladeros locales empezaron a ser insuficientes y se tuvieron que buscar otros, donde tarde o temprano surgieron restricciones de carácter político⁷⁵⁵, por otro lado, esta forma de ampliación, ganando impunemente terreno al mar, empeoraba el panorama para su desarrollo en las propias aguas campogibraltareñas.

⁷⁵³ Archivo Histórico Municipal de Algeciras (Signatura 9123).

⁷⁵⁴ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía....., op. cit.,* pág. 148.

⁷⁵⁵ CASTRO NUÑO, M. Y CASTILLO MANZANO, J.I.; “Una visión actual del Puerto Bahía de Algeciras a través de sus tráficos” en CASTILLO MANZANO, J.I. (coord.) Y OTROS; *El Puerto Bahía de Algeciras, el motor económico del sur*, Ed. Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, Algeciras, 2001, pág. 68.

Además, esta complicidad entre el Puerto de Algeciras-La Línea y la industria pesada, hará que el primero sea también participe de la problemática medioambiental que venimos analizando en este trabajo, derivada de la casuística de cada instalación industrial individualmente considerada. El hecho de que la competencia territorial del puerto tuviera la extensión que se indicaba, convertirán a este en secuaz de los efectos nocivos derivados de la instalación costera de cada uno de los distintos enclaves industriales, esto es, de la contaminación de las aguas, de la polución del aire, de los ruidos, etc.⁷⁵⁶. Las grandes infraestructuras portuarias, como el pantalán y la *monoboya* de CEPSA, el muelle de chatarra de ACERINOX o el fallido complejo de CRINAVIS, en su contribución con el deterioro ambiental de la comarca harán responsable al puerto. Todo ello sin olvidar los efectos y consecuencias procedentes del incremento de otras actividades que se verán beneficiadas por esta transformación del puerto algecireño, como fue el caso, por citar uno de ellos, del tráfico de los derivados del petróleo, gestionado por CAMPSA desde las instalaciones que a tal efecto se localizaban en el muelle *Isla Verde*, cuyas obras comenzaron en 1969⁷⁵⁷.

En lo que a la normativa mencionada se refiere y a su implicación con la defensa del soporte natural, poco se puede resaltar. En el caso de la Ley de Puertos, el art. 30 hablaba del “*ensuciamiento*” del puerto, pero realmente, y haciendo un análisis del precepto en su totalidad, parece que este se estaba refiriendo más bien a la protección de las instalaciones portuarias, y no al medio ambiente en sí. Por su parte, en la Ley sobre costas se podía ver el número 3 de su art. 11, que sí parecía tener un mayor tinte ecológico, al hacer mención a la limpieza del mar territorial y a la contaminación por

⁷⁵⁶ BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.; “El papel....”, *op. cit.*, págs. 183 a 196.

⁷⁵⁷ ALEMANY, J.; *Puerto Bahía....*, *op. cit.*, pág. 145.

hidrocarburos y otras sustancias y residuos, contaminación que hacía surgir en aquella época algún pronunciamiento jurisprudencial condenatorio al respecto⁷⁵⁸.

3.2. ETAPA POSTDESARROLLISTA (1976-1991).

Si en la primera etapa, hasta 1975, analizábamos la instalación de la industria pesada en la comarca, a partir de esta fecha, y con independencia de que asistiremos a más brotes de industrialización que harán necesario volver al estudio de la normativa aplicable y de la Jurisprudencia emitida en dicho período, observaremos sobre todo como se antojará necesario el examen de los efectos, de las consecuencias de lo llevado a cabo en aquella etapa.

En tal sentido es muy interesante comenzar el desglose de esta segunda etapa, por no tener desperdicio alguno, con la pregunta⁷⁵⁹ que formulaban, en pleno inicio de la etapa democrática, diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso sobre la contaminación de las aguas de la Bahía de Algeciras, cuyo contenido lacónico y claro, ponía de manifiesto la relevancia y gravedad de la cuestión en sí:

“El crecimiento industrial de los últimos quince años, que ha tenido lugar en la comarca gaditana del Campo de Gibraltar, ha modificado profundamente las condiciones de empleo y vida de la población residente en la referida área. La implantación de industrias químicas, energéticas, de acero y otras, no sólo han creado puestos de trabajo y elevado el nivel de renta de la comarca, sino que

⁷⁵⁸ STS de 27 de febrero de 1970, Ar. 658/70 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Samuel Roberes García).

⁷⁵⁹ BOC núm. 216, de 26 de diciembre de 1978.

también ha creado desequilibrios, de entre los que queremos destacar la contaminación atmosférica y la contaminación de las aguas en la bahía de Algeciras y en los ríos Palmones y Guadarranque.

Tal situación no se habría producido si los poderes públicos aplicasen las exigencias derivadas de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre contaminación del medio ambiente y del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, donde se establecen las competencias y actuación de los poderes públicos, y demás requisitos que han de ser exigidos a las industrias contaminantes, conforme se especifica en su anexo II, y donde se califica a las centrales térmicas convencionales, a las industrias químicas, industrias de la celulosa y pasta de papel y siderúrgicas, como actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

En el caso que nos ocupa, la industria de refino de CEPSA y la central térmica de fuel-oil de la Compañía Sevillana de Electricidad, S. A., así como CELUPAL, ACERINOX y otras industrias químicas, entran dentro del objeto de investigación que los poderes públicos deberían de llevar a cabo.

La contaminación de aguas, regulada por el vigente Reglamento de Policía de Aguas y por las Órdenes Ministeriales sobre "vertido de residuos", de 4 de septiembre de 1959 y de 23 de marzo de 1960, establece determinadas exigencias sobre las que tenemos serias reservas en cuanto a su cumplimiento por las industrias establecida en la comarca. A este respecto, señalamos los vertidos en los ríos Palmones y Guadarranque de ácido maleico y eftálico de la

sección de petroquímica de CEPSA (antigua Induquímica), de aceites procedentes de la acería de ACERINOX y celulosa de CELUPAL, así como de otras industrias menores, que debieran ser objeto de investigación por las autoridades competentes, para conocimiento y seguridad de todos los ciudadanos residentes en la comarca del Campo de Gibraltar.”

Se trata además de una etapa en la que volveremos a advertir las deficiencias de una norma, el RAMIP, sobre la que se pretende hacer recaer todo el peso relativo al control administrativo de las actividades contaminadoras, pese a estar, como hemos visto, deficientemente equipada. Ello se advertía fácilmente en cuestiones como las de las medidas correctoras, que aunque parecían ser la clave del sistema, la solución a los problemas que podían surgir en el desarrollo de la actividad en cuestión, no eran lo suficientemente tratadas por la norma, a la cual se le podía criticar, entre otras cosas, algo tan importante como la necesidad, la obligatoriedad de prever la adaptación, como indicaba Tomás Ramón FERNÁNDEZ, a “...*las nuevas circunstancias y a las nuevas exigencias que puedan surgir con posterioridad a la instalación, bien por circunstancias intrínsecas de la propia empresa, bien por razón de los nuevos hallazgos de la técnica, bien por circunstancias extrínsecas, especialmente por razón de la incidencia que sobre la zona de que se trate pueda producir la instalación posterior de nuevas industrias...*”⁷⁶⁰.

Será la Jurisprudencia la que se encargue de enmendar esta falta a través de sentencias como la STS de 22 de noviembre de 1963⁷⁶¹, la STS de 9 de diciembre de

⁷⁶⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *El Medio...*, op. cit., págs. 100 y 101.

⁷⁶¹ STS de 22 de noviembre de 1963, Ar. 4808/63 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José de Olivés Fellú).

1964⁷⁶² o la STS de 11 de marzo de 1967⁷⁶³, en las que claramente se establecía la inclusión, dentro de las funciones de policía de seguridad del órgano administrativo, de velar por la adaptación de los sistemas correctores a la aparición de nuevas circunstancias para la actividad afectada. Por otro lado también es cierto que esta línea jurisprudencial no aparece con el RAMINP, sino que ya existía con relación a la normativa anterior, como podemos ver en sentencias tan interesantes como la STS de 25 de junio de 1958⁷⁶⁴, que precisaba:

“...cabe a tenor del art. 3º de la Orden de 13 de noviembre de 1950 (Rep Leg. 1360 y Diccionario 10687, nota art 35) variar tal calificación que nunca es permanente y estimar después como incómoda la misma industria si dejare de aplicarse en su ejercicio alguna de aquellas precauciones exigidas para su instalación o se añadiese algún procedimiento en su técnica que ocasione nuevo motivo de molestia.”

De lo dicho, sobre todo, se puede extraer la relevancia que adquirirán los ayuntamientos como fiscalizadores, en el sentido indicado, durante toda la vida de la industria instalada en su término municipal. En el caso concreto del Campo de Gibraltar, será muy interesante como actúa la Corporación local sanroqueña frente a su polo petroquímico, o el Consistorio barreño frente a su industria siderúrgica o en relación a su tan criticada central térmica de carbón, cuya instalación estudiaremos en esta segunda etapa a la que cronológicamente pertenece.

⁷⁶² STS de 9 de diciembre de 1964, Ar. 5302/64 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).

⁷⁶³ STS de 11 de marzo de 1967, Ar. 3460/67 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).

⁷⁶⁴ STS de 25 de junio de 1958, Ar. 2854/58 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echánove).

No debemos de olvidar, por otra parte, que nos adentramos en una fase que no sólo comienza con la ya existencia de logros alcanzados en la etapa anterior, por lo menos en cuanto a intenciones, como podían ser la mencionada LPAA de 1972, la Ley de Minas de 21 de julio de 1973⁷⁶⁵ y la Ley de espacios naturales protegidos de 2 de mayo de 1975⁷⁶⁶, que con mayor o menor éxito, nacían con una vocación tuitiva del medio ambiente, sino que se trata de un período constitucional, en el que se consagra por la norma suprema, concretamente en su art. 45, tanto el derecho de todos a disfrutar del medio ambiente como la obligación de conservarlo, así como especialmente el deber de los poderes públicos de velar por ello, controlando la utilización racional de los recursos naturales, en aras, y esto es fundamental para el objeto de nuestro estudio, “...proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente...”. Si bien es cierto que no se tratará de un derecho fundamental, con la protección que ello conlleva, si estará, no obstante, dentro de los principios rectores de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección, según el núm. 3 del art. 53 del mismo texto constitucional, en teoría, “...informaran la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.”

La Carta Magna traerá consigo la aparición en escena de las CCAA, y en Andalucía en concreto la Ley 6/1984, de 12 de junio⁷⁶⁷, creará la AMA para dicha comunidad, representativa de los primeros pasos de su política medioambiental y territorial, y que reconocerá expresamente en las primeras líneas de su exposición de motivos que:

⁷⁶⁵ BOE núm. 176, de 24 de julio de 1973.

⁷⁶⁶ BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975.

⁷⁶⁷ BOJA núm. 60, de 19 de junio de 1984.

“La manipulación de los recursos naturales en Andalucía en las últimas década ha traído como consecuencia una degradación del medio ambiente natural y urbano, cuya conservación no es ya un anhelo romántico de unos pocos sino una necesidad para la propia supervivencia de la sociedad en su conjunto.”

Por su parte, en el ámbito europeo, al primer PAM sucederán, durante estos años, un segundo, tercer y cuarto PAM, que expresarán la evolución de la política comunitaria en la materia. El segundo⁷⁶⁸, que abarcaba los años 1977 a 1981, era visiblemente una extensión del primero, aunque con algunas novedades relevantes, como la inclusión de una política medioambiental preventiva, poniéndose de manifiesto la necesidad de evitar que aparezca la contaminación antes que tener que luchar posteriormente con los efectos derivados de esta, así como la idea principal de que la política del medio ambiente no debía ser una barrera para el desarrollo económico. Concretamente esto último debía conectarse a su vez con una idea importantísima que José Antonio SOTELO⁷⁶⁹ resumía con la siguiente afirmación: *“El desarrollo económico no debe llevar aparejado el deterioro de aquello que rodea al hombre condicionando su destino”*. Era algo crucial entender que podía existir un desarrollo que no eliminara o dejara mal trecho a uno de los componentes de la ecuación, así como comprender que una adecuada política medioambiental era completamente indispensable para garantizar un desarrollo continuado, puesto que un desarrollo sin control, una utilización arbitraria e irresponsable de los recursos naturales, acabaría siendo un obstáculo para el propio desarrollo.

⁷⁶⁸ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO núm. C 139, de 13 de junio de 1977).

⁷⁶⁹ SOTELO NAVALPOTRO, J.A.; *Desarrollo....., op. cit., pág. 82.*

El Tercer PAM⁷⁷⁰, que abarca de 1982 a 1986, consagra la idea del medio ambiente como complementario de las otras políticas⁷⁷¹, con especial referencia a la política económica, atribuyéndosele la labor de contribuir en temas tan relevantes como la creación de nuevos puestos de trabajo, ayudando a fomentar y estimular el progreso de los sectores industriales de vanguardia en el campo de los productos, los equipamientos y los procesos que menos contaminen o que supongan menor utilización de recursos que tienen la característica de ser no renovables.

El Cuarto PAM⁷⁷², cuyo año de fin de vigencia coincide con la entrada en el tercer período que posteriormente analizaremos, 1992, plantea la necesidad de dar un paso más, hablando de una inevitable integración de las políticas medioambientales con las políticas fijadas tanto por la Comunidad como por sus Estados miembros, entre las que se encuentra, evidentemente, la industrial⁷⁷³.

⁷⁷⁰ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1983 relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986) (DO núm. C 46, de 17 de febrero de 1983).

⁷⁷¹ SOTELO NAVALPOTRO, J.A. *Desarrollo y....., op. cit. pág. 85.*

⁷⁷² Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992) (DO núm. C 328, de 7 de diciembre de 1987).

⁷⁷³ Es de destacar dentro del texto del Programa el punto 1.3 de su introducción cuando afirma que: “... en el momento en que la Comunidad adopta el Cuarto programa en materia de medio ambiente para el período de seis años 1987/1992, el contexto ha cambiado de nuevo. Ya no se pone en duda que la política de protección del medio ambiente desempeña una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias, y que la protección del medio ambiente deba considerarse un factor fundamental en la toma de decisiones económicas. Los problemas permanentes - y, en muchos casos, crecientes - del deterioro del medio ambiente han convencido a la Comisión de que la adopción de normas estrictas para la protección del medio ambiente no es únicamente una mera opción; se ha convertido en algo esencial. Por otra parte, la Comisión también está convencida de que si se considera la demanda pública creciente de normas perfeccionadas de protección del medio ambiente y de artículos no perjudiciales para el mismo - tanto dentro de la Comunidad como en el mundo - la industria comunitaria sólo será viable si se adapta gradualmente a los requisitos de tales normas y a la producción de dichos artículos. Así, un alto nivel de protección del medio ambiente se ha convertido en un imperativo de carácter económico”.

Con estas pinceladas sobre la política del ente europeo en materia medioambiental, ponemos de relieve la orientación seguida por el mismo en los años señalados, que no hace otra cosa que evidenciar que la cuestión medioambiental no debía ser freno del desarrollo industrial, sino parte integrante de una adecuada política de progreso, lo que conllevaba a una oportuna y lógica, en sentido económico, social y ecológico, utilización de los recursos. Esta reflexión aplicada al Campo de Gibraltar dejará al descubierto la desviación existente en tal sentido, y en definitiva, las vergüenzas de un proceso de desarrollo insostenible.

En este período que vamos a analizar la entrada en la CEE por parte de España, a partir del 1 de enero de 1986, abrirá la puerta a un nuevo marco normativo a cumplir, en el que ya existirán entre otras, en materia de protección y gestión de las aguas, la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, *relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros*⁷⁷⁴, la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, *relativa a la calidad de las aguas de baño*⁷⁷⁵ o la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, *relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad*⁷⁷⁶; en materia de control de la contaminación atmosférica, la Directiva 72/306/CEE del Consejo, de 2 de agosto de 1972, *relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra las emisiones de contaminantes procedentes de los motores diesel destinados a la propulsión de*

⁷⁷⁴ DO núm. L 194, de 25 de julio de 1975.

⁷⁷⁵ DO núm. L 031, de 5 de febrero de 1976.

⁷⁷⁶ DO núm. L 129, de 18 de mayo de 1976.

*vehículos*⁷⁷⁷, la Directiva 75/716/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1975, *relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el contenido de azufre de determinados combustibles líquidos*⁷⁷⁸ o la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, *relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales*⁷⁷⁹, en materia de sustancias químicas, riesgos industriales y biotecnología, la Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, *relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos*⁷⁸⁰ o la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, *relativa a los riesgos de accidentes graves de determinadas actividades industriales*⁷⁸¹; y en materia de gestión de residuos y tecnologías no contaminantes, la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, *relativa a los residuos*⁷⁸², la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, *relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio*⁷⁸³ y la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, *relativa a los residuos tóxicos y peligrosos*⁷⁸⁴.

⁷⁷⁷ DO núm. L 190, de 20 de agosto de 1972.

⁷⁷⁸ DO núm. L 307, de 27 de noviembre de 1975.

⁷⁷⁹ DO núm. L 188, de 16 de Julio de 1984.

⁷⁸⁰ DO núm. L 262, de 27 de septiembre de 1976.

⁷⁸¹ DO núm. L 230, de 5 de agosto de 1982.

⁷⁸² DO núm. L 194, de 27 de Julio de 1975.

⁷⁸³ DO núm. L 54, de 25 de febrero de 1978.

⁷⁸⁴ DO núm. L 84, de 31 de marzo de 1978.

3.2.1. Reacciones ante los efectos de la industrialización.

Si como hemos advertido desde un principio, la cabecera del desarrollo industrial del Campo de Gibraltar la ostentaba la industria petroquímica, ubicada en el término municipal de San Roque, también será en relación a ella donde podremos encontrar ejemplos claros de reacción frente a los efectos del proceso de industrialización, que nos servirán como muestra para tener un adecuado y suficiente conocimiento del tema, sin necesidad de una mayor profundización que quizás desborde el objetivo principal de este trabajo.

En el caso del polo petroquímico sanroqueño han sido varios los momentos, desde que realmente empezaran a vivirse los efectos perniciosos de la industrialización experimentada, en los que se ha manifestado por parte de la Administración municipal un reconocimiento expreso de que se estaba causando un perjuicio al soporte natural, con un evidente menoscabo a la salud pública de los habitantes de la zona, así como la necesidad de adoptar medidas que paliaran estos efectos, con independencia de la eficacia finalmente alcanzada.

A) Servicio Municipal sobre protección del Medio Ambiente y Contaminación Atmosférica y de Aguas.

La realidad de un municipio absorbido por el impacto de la industrialización y sus efectos secundarios, con un Ayuntamiento sobrepasado por los acontecimientos ocurridos en la última década, ponían de relieve la escasa, por no decir inexistente, capacidad de respuesta que presentaba el Consistorio en materia de protección medioambiental.

Esta situación se ponía de manifiesto cuando, a principios de 1977, el Secretario General de la Comisión Central de Saneamiento, perteneciente al Ministerio de la Gobernación, comunicaba⁷⁸⁵ al Gobernador Civil de Cádiz que, con motivo de la celebración en Barcelona de una reunión⁷⁸⁶ de países ribereños, enmarcada dentro del programa de actividades del Fondo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA), que se creó con el objetivo primordial de desarrollar programas internacionales conjuntos para el conocimiento y solución de los problemas del medio ambiente, se había aprobado un *Plan de acción para la lucha contra la contaminación del Mediterráneo*, en el que el Gobierno español iba a participar activamente, siendo una de las primeras acciones la conocer las causas y fuentes de contaminación, para lo cual, los municipios seleccionados debían rellenar un cuestionario, elaborado por la Organización Mundial de la Salud, que ayudara a proporcionar la información requerida. Entre esos municipios estaba, evidentemente, San Roque, que ante tal petición lo único que pudo hacer fue reconocer que después de utilizar todos los medios a su alcance le fue prácticamente imposible cumplimentar los datos solicitados⁷⁸⁷. El desconocimiento de datos tan fundamentales como por ejemplo los referidos a las aguas residuales industriales⁷⁸⁸, ponía en entredicho todo lo relativo a la debida aplicación de la normativa al respecto, principalmente el RAMINP, dejando mucho que desear sobre la oportunidad o no de las respectivas licencias municipales otorgadas.

⁷⁸⁵ Escrito de 18 de febrero de 1977 (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840)).

⁷⁸⁶ Reunión Intergubernamental para la Protección del Mediterráneo (Barcelona Enero7Febrero 1975) y ratificada por la tercera sesión del Consejo de Gobierno de UNEP, Nairobi, abril 1975 (UNEP/CG/55, Decisión III).

⁷⁸⁷ Escrito de 26 de marzo de 1977 del Ayuntamiento al Gobierno Civil de Cádiz (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840)).

⁷⁸⁸ Copia del cuestionario enviado por el Ayuntamiento de San Roque (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840)).

San Roque participaba de unos de los polígonos industriales más importantes de Andalucía, pero sin embargo el control de lo que estaba ocurriendo no estaba en sus manos.

Quizás el hecho que acabamos de comentar fue la gota que colmara el vaso, y con fecha de 19 de abril de 1977 el Ayuntamiento de San Roque redactaba un documento bajo el título “*Necesidades de implantación de un Servicio Municipal sobre protección del Medio Ambiente y Contaminación Atmosférica y de Aguas*”⁷⁸⁹, en el que, en una primera parte, se describía la industria existente en el término municipal, y, en una segunda, se marcaba como objetivo, llamativamente, el alcanzar un control “*serio*”, decía el texto, de la emisión e inmisión de gases, de residuos contaminados a ríos, arroyos y al propio mar Mediterráneo, así como otros aspectos contaminantes derivados de la actividad industrial. Sólo el simple hecho de que se reconociera la necesidad de que ese control fuera de una vez serio, dejaba ver claramente que antes no lo había existido.

Con esta iniciativa el Ayuntamiento sanroqueño pretendía solicitar la colaboración de los correspondientes servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid utilizando la fórmula del concierto, en virtud del cual, básicamente la pretensión de aquel consistía en obtener del personal técnico de este un dictamen que describiera la situación concreta en la que se encontraba el municipio, en lo que a polución industrial se refería, con indicación de que medidas se podían adoptar, que por otro lado y curiosamente, con carácter previo, ya adelantaba el propio documento al mencionar la elaboración de un Reglamento Municipal de Actividades Molestas, de una Ordenanza

⁷⁸⁹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840).

Municipal de protección del Medio Ambiente y demás medidas anticontaminantes, así como de la mención de los medios materiales imprescindibles para las recogidas periódicas de muestras para su análisis.

El Consistorio parecía reaccionar con carácter tardío frente a una obligación que ya regulaba la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprobaba la antes aludida Instrucción en virtud de la cual se dictaban normas complementarias para la aplicación del RAMINP. Ciertamente el núm. 2 del art. 2 de la misma establecía que aquellos municipios que fueren capital de provincia, en los que tuvieran 50.000 habitantes y, en general, en aquellos cuyo censo industrial predominara sobre el resto de las actividades que se desarrollaban en ellos, iba a ser necesaria una Ordenanza especial que recogiera todos los aspectos de las actividades afectadas por el RAMINP. Evidentemente, en el exacto momento en el que nacía dicha obligación todavía no se había advertido los primeros visos del proceso de industrialización de la zona y el Ayuntamiento de San Roque, ante la Circular del Gobierno Civil de la provincia⁷⁹⁰ en la que se recordaba a las Corporaciones Locales, entre otras, la obligación referida, lo único que hacía era no darse por aludido dado su escaso carácter industrial; carácter que, por otro lado, ponía expresamente de manifiesto este Ayuntamiento⁷⁹¹ ante los requerimientos del mismo Gobierno Civil⁷⁹², para el inmediato cumplimiento de lo que disponía, esta vez, el apartado segundo del art. 8 de aquella Instrucción, que no era otra cosa que la elaboración de una relación de actividades respecto de las cuales era del todo imposible

⁷⁹⁰ Circular núm. 3.858, de 5 de agosto de 1963 (BOP de Cádiz núm. 181, de 9 de agosto de 1963).

⁷⁹¹ Certificado emitido por el Sr. Secretario del Ayuntamiento de San Roque el 21 de septiembre de 1963, donde se recoge lo acordado al efecto en la sesión celebrada por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento el 14 de septiembre de 1963(Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 924-8)).

⁷⁹² Telegrama de 6 de septiembre de 1963(Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 924-8)).

presumir que iban a producir molestias, una alteración de las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, u ocasionar daños a las riquezas públicas o privadas, así como entrañar riesgos graves para las personas o los bienes.

La ayuda del Ayuntamiento de Madrid llegaría y el 13 de octubre de aquel año, los técnicos enviados por la Delegación de Saneamiento y del Medio Ambiente de aquel, presentarían un informe⁷⁹³ sobre la contaminación atmosférica y acústica, que al ser, como ellos mismos indicarían, rápida, no les permitió realizar un estudio exhaustivo y concienzudo de toda la casuística que presentaba el municipio en términos de contaminación. En relación a la contaminación atmosférica las conclusiones del informe dejaban bien claro que no se podía asegurar que no existieran problemas al respecto, y ello aunque el resultado de un estudio sobre contaminación atmosférica privado, encargado por la Central Térmica de Puente Mayorga, y los datos aportados por los controles periódicos que hacía CEPSA, dijeran otra cosa; recomendándose incluso la colocación de aparatos que permitieran la toma de muestras, con la única finalidad de poder hacer un seguimiento y un análisis dinámico, como exigía el tema en cuestión, para tener una percepción de lo que realmente estaba sucediendo. Sobre las perturbaciones del ruido en la zona, los técnicos parecían decantarse por la inexistencia de verdaderos problemas, basándose en la adopción de medidas correctoras lo suficientemente eficaces en orden a reducir el asunto a su mínima expresión.

⁷⁹³ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1839).

- B) Ordenanzas sobre vertido de aguas residuales, para efluentes gaseosos en la atmósfera y para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos.

Como quiera que el año elegido para promover la anterior iniciativa estaba inmerso en el trascendental momento de cambio político por el que estaba pasando nuestro país, unido todo ello, además, a otras circunstancias estructurales propias de una Administración arcaica, hubo que esperar hasta principios de la siguiente década para que esos primeros pasos llegaran a un resultado concreto, a una normativa municipal que se encargara de abordar el problema de la contaminación por los vertidos de aguas residuales, por las emisiones atmosféricas y las perturbaciones por ruidos.

A principio de los años 80 nacía la *Ordenanza sobre vertido de aguas residuales*, que era aprobada por Orden de 7 de mayo de 1980⁷⁹⁴, y cuyo art. 1 circunscribía nítidamente el objetivo de la misma, puesto que hablaba de “*la protección del medio ambiente de los vertidos residuales de industria en los cauces públicos*”. Se trataba, sin lugar a dudas, de una norma confeccionada como consecuencia de la situación alarmante que estaba viviendo el municipio derivada de la actuación impune de las distintas instalaciones industriales en relación con el vertido de sus aguas residuales⁷⁹⁵.

⁷⁹⁴ BOJA núm. 11, de 30 de junio de 1980.

⁷⁹⁵ En el certificado expedido por el Sr. Secretario del Ayuntamiento de San Roque, que recogía parte de la sesión celebrada por el Pleno del mismo el 14 de septiembre de 1979, en relación al proyecto de esta Ordenanza, se reproducían las manifestaciones llevadas a cabo por el Sr. Domingo González-Delito, miembro del Gobierno local que la presentaba al pleno: “...es necesario y urgente tener el instrumento jurídico adecuado para combatir los abusos de las Industrias y evitar que se ríen del Ayuntamiento y de la población a la que tratan con una total falta de respeto,...” (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura-1840)).

Llamaba bastante la atención el hecho de que en el segundo de sus artículos se legitimara la competencia del Ayuntamiento para elaborar la norma municipal, haciendo alusión al RAMINP, cuando precisamente la inobservancia de este, la no debida aplicación del mismo, había llevado a dicha coyuntura. Desde un principio el RAMINP, en su art. 6, establecía que correspondía a los Ayuntamientos la regulación de estas materias a través de Ordenanzas municipales, pero de nada servía ello si no iba acompañado de lo establecido en el contenido del art. 35 del mismo Reglamento, que después de señalar que el Gobernador Civil podía en cualquier momento ordenar la inspección de las actividades, ya en funcionamiento, al efecto de verificar que se desarrollaban conforme lo autorizado en las correspondientes licencias, añadía que las Autoridades municipales podían hacer lo mismo. Esa inspección gubernativa es la que se debió llevar a cabo en su momento por alguien, por orden municipal o provincial, sin esperar a que una Ordenanza lo dijera, por ello cuando el art. 8 de la norma municipal decía que los funcionarios del municipio quedaban autorizados para recoger muestras de aguas residuales, con o sin previo aviso, y con la colaboración incondicional de las industrias, no decía nada nuevo, es más no es que estaban autorizados a partir de ese momento, sino que ya lo estaban desde que entrará en vigor el RAMINP, casi veinte años atrás, con lo que una vez más lo único que se ponía en evidencia era que poco o nada se venía haciendo en este sentido.

Como inciso, decir que en esta norma, no se hacía alusión, como argumento de legitimación, a la Orden de 1963, que contenía la Instrucción para aplicación del RAMIP, y que concretamente en el núm. 1 de su art. 2 decía literalmente:

“Las Ordenanzas Municipales, además de lo que a emplazamientos pudiere afectar, precisarán las condiciones de seguridad e higiene complementarias de las que se determinan con carácter general en el Reglamento, que deben imponerse a cada una de las actividades por él reguladas, acomodando sus normas a las peculiares características y condiciones de las localidades donde hayan de regir, pero sin que puedan contradecir sus preceptos.”

Esa precisión de la que habla el precepto daba juego a las Corporaciones locales en el sentido de aportar su granito de arena en la regulación de la materia, ajustando la misma a la idiosincrasia de su municipio. Ante la pregunta ¿por qué no se señala en esta Ordenanza sobre vertido de aguas residuales?, podemos decir que tal vez todo se debió a un despiste en la elaboración del proyecto, o acaso, a un desconocimiento real sobre la materia en cuestión, que una vez tras otra quedaba al descubierto.

Por otro lado, también hubiera sido quizás un buen momento para, no sólo reiterar cosas ya establecidas, sino también suplir faltas, como esa ausencia de la que hablaba Tomás Ramón FERNÁNDEZ con respecto a no mencionar nada, el RAMINP, sobre la necesidad de adaptarse, en lo que a sistemas correctores se refería, a las nuevas circunstancias y exigencias que pudieran aparecer en el futuro, tanto por eventualidad intrínseca de la empresa como por la propia evolución de la técnica. Es cierto que el art. 9 de la Ordenanza señalaba que de advertirse que los efluentes no cumplieran la normativa vigente, las Autoridades municipales podían proponer la realización de reformas pertinentes de cara a solucionar el problema, y que en esta propuesta hubiera sido algo lógico regirse por los avances técnicos del momento, así como por la cuestión intrínseca de la propia empresa, pero, como decimos no existirá dentro de la Ordenanza

ningún precepto que haga mención a algo tan sensato como lo que comenta el autor referido.

El tema de la polución atmosférica era tratado por la *Ordenanza para efluentes gaseosos en la atmósfera*, aprobada por Orden de 8 de mayo de 1980⁷⁹⁶, que al igual que la anterior, encontraba apoyo para su legitimación en el mencionado art. 6 del RAMINP; aunque también lo hacía en este caso, además, en lo dispuesto por ese art. 2 de la Orden de 15 de marzo de 1963, que apuntaba, como acabamos de ver, la cuestión de las Ordenanzas municipales; y, cómo no, en la LPAA y en el Decreto 833/1975, que la desarrollaba reglamentariamente, ya que, como la misma Ordenanza aclaraba, en virtud de los arts. 1.3. y 2. D., respectivamente, las Corporaciones Locales debían contribuir en esta forma de protección al medio ambiente.

Esta Ordenanza sobre la contaminación atmosférica lo que hacía realmente era señalar como de obligado cumplimiento lo ya manifestado por la LPAA y su Reglamento, remitiéndose constantemente, como no podía ser de otra manera, al no ser de su competencia, a tal cuerpo normativo cuando se refería a cuestiones como la calificación de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, o cuáles eran los contaminantes de la atmósfera o los niveles de emisión de dichos contaminantes.

No obstante sí era de destacar que el art. 11 de la misma hacía un reconocimiento expreso de que industrias como las refinerías de petróleo y las centrales térmicas, ambas instaladas en su demarcación, y que habían demostrado la otra

⁷⁹⁶ BOJA núm. 11, de 30 de junio de 1980.

cara del desarrollo, constituían grandes focos contaminadores de la atmósfera. Era todo un logro que el Ayuntamiento sanroqueño hiciera tal manifestación, puesto que, aunque ya el art. 73 del Reglamento de LPAA estableciera lo mismo, incluyendo, eso sí, alguna actividad más, el hecho de que se concretara en la Ordenanza municipal tal afirmación, suponía señalar directamente con el dedo a los responsables de la contaminación atmosférica de la zona. Además, a través de este precepto, reproducirá para este tipo de industria la obligación de contar con estaciones de medidas, mediante las cuales se pudiera determinar, en el medio ambiente exterior, las concentraciones de anhídrido sulfuroso, materias sólidas en suspensión y sedimentables, así como de cualesquiera otros contaminantes específicos de su actividad, contribuyendo dentro de su demarcación territorial, al fomento y formación de la pretendida Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica, que la LPAA ya anunciara en su art. 10.

Por su parte, del art. 13 de la misma, se podía recalcar el dato de que se establecía, para las industrias incluidas en el grupo A del indicado Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras, la obligación de realizar por lo menos una vez a la semana una medición de los contaminantes vertidos a la atmósfera, cuando el art. 72.2. del Reglamento de 1975 señalaba como mínimo una vez cada quince días; y que para las que estaban clasificadas en el grupo B del mismo catálogo se señalaban controles quincenales, mientras que el art. 72.3. de aquel Reglamento sólo hablaba de controles periódicos.

Además el art. 13 de la Ordenanza, al igual que lo hacía el 8 de la anterior, sobre vertido de aguas residuales, echara mano de la potestad de inspección gubernativa,

establecida en su momento por el RAMINP, y reiterada específicamente para el control de la contaminación atmosférica por el Reglamento de la LPAA, en el núm. 2 de su art. 76, pero con la diferencia, esta vez, de aportar algo a la regulación, puesto que además de afirmar que el Ayuntamiento podía librar cuantas inspecciones tuviera por conveniente al efecto de comprobar las emisiones contaminantes realizadas por las distintas fábricas, añadía el dato de periodicidad, concretamente mensual, con la que se harían las visitas de comprobación en relación a la certeza de las mediciones verificadas por dichas instalaciones industriales contaminantes.

La Ordenanza, en principio, parecía no convertirse en papel mojado, puesto que con fecha de 16 de enero de 1981, esto es, a principios del año siguiente a su aprobación, el Pleno de la Corporación municipal acordaba requerir a las industrias del Polo Químico para que instalasen aparatos medidores de la contaminación atmosférica, con indicación de los sitios concretos (San Roque ciudad, Puente Mayorga, Ensenada Miraflores, Campamento y Taraguilla)⁷⁹⁷.

Lo que sí se echara en falta en este texto normativo municipal será mención a la declaración de zona de atmósfera contaminada, que sin lugar a dudas hubiera servido no sólo como justificación en la cuestión de la legitimación del Consistorio para elaborar la analizada Ordenanza, sino también para el sometimiento a un régimen de protección más severo. Esta declaración basada en la concentración de contaminantes por encima de los niveles y en los períodos señalados por la normativa, mencionada en el art. 5 de la LPAA, y desarrollada posteriormente por los arts. 16 y ss. de su Reglamento, y que perfectamente hubiera encajado con la situación que se sufría en el Polo

⁷⁹⁷ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura-1840).

campogibaltareño, daba competencia a los Ayuntamientos, a través de su art. 9, para que en su término municipal promulgaran las correspondientes ordenanzas o en su caso adaptaran las ya existentes, conforme a los fines y medidas que esta Ley marcaba. Además, esta declaración llevaba aparejada la obligación, según señalaba el art. 27 del mencionado Reglamento, de establecer un *Servicio de Lucha contra la Contaminación Atmosférica*, algo completamente plausible y que para el caso de San Roque venía barajándose, como veíamos, desde 1977.

Otra de las Ordenanzas sanroqueñas que surgirán en este contexto temporal será la *Ordenanza municipal para la protección del Medio Ambiente contra las perturbaciones por ruidos*. Esta, a diferencia de las otras dos, no se circunscribirá al ámbito industrial, sino que la misma irá dirigida a todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte y, con carácter genérico, a todos los efectos, actividades y comportamientos que generen ruidos, causando molestias o peligrosidad a los vecinos; con esta Ordenanza se cubría incluso el supuesto de la tenencia de animales domésticos. No obstante ese carácter global, estaba claro que suponía un instrumento más para la defensa del medio ambiente frente a los efectos de la industria, que venía a establecer una serie de medidas y valoraciones, en definitiva, limitaciones para el nivel sonoro.

C) Mancomunidad para la Defensa del Medio Ambiente creada entre los municipios de San Roque y Los Barrios.

Si había algo que compartían los municipios de San Roque y Los Barrios, además del río Guadarranque y el hecho de estar asomados a la Bahía de Algeciras, era la presencia de la industria pesada en sus términos. Las mismas características descritas

para San Roque servirían para definir la tesitura en la que se encontraba el municipio barreño ante los problemas medioambientales que la expansión industrial le estaba causando. Esta desdichada similitud hará que en 1983 y en base a la posibilidad que les otorgaba el Real Decreto 3046/77 de 6 de octubre, por el que se articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos⁷⁹⁸, en sus arts. 10 y ss., y los arts. 53 y ss. del *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales*, que era aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952⁷⁹⁹, ambas localidades decidan constituirse en Mancomunidad voluntaria denominada “*Mancomunidad para la Defensa del Medio Ambiente*”⁸⁰⁰.

En el contenido del preámbulo de los estatutos⁸⁰¹ de este nuevo ente se hacía referencia, nuevamente, a la, entonces reciente, normativa sobre contaminación atmosférica que había surgido con la LPAA, y a un RAMINP que parecía estar más de moda en los últimos años que en su puesta en escena. Pero tal vez era el último párrafo de este texto el que merece especial mención en tanto en cuanto, en él, sendos Ayuntamientos reconocían algo tan importante como era su incumbencia, su deber, su compromiso, en definitiva toman conciencia “...*de su responsabilidad en relación con la defensa del medio ambiente al objeto de aunar esfuerzos, medios humanos y materiales y sobre todo con la intención de crear un órgano que pueda alcanzar altos niveles de especialización en el tema...*”.

⁷⁹⁸ BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1977.

⁷⁹⁹ BOE núm. 164, de 12 de junio de 1952.

⁸⁰⁰ Decreto 240/1983, de 23 de noviembre, *por el que se aprueba la constitución de una Mancomunidad para la Defensa del Medio Ambiente entre los Ayuntamientos de San Roque y Los Barrios* (BOJA núm. 106, de 21 de diciembre de 1983).

⁸⁰¹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura-1840).

La finalidad que perseguía esta Mancomunidad, como señalaba el art. 11 de sus estatutos, era la articulación de esa pretendida defensa del medio haciendo un especial hincapié en el control de vertido de aguas residuales y saneamientos de cauces públicos, en el control de efluentes gaseosos emitidos por industrias y en el control de ruidos. Esta labor de control se llevaría a cabo con la puesta en funcionamiento de un Laboratorio, cuya ubicación final será la barriada de Palmones, en el municipio de Los Barrios, y que adquirirá, en su momento, un papel fundamental en la intervención protagonizada por la administración andaluza en el problema medioambiental de la comarca. En principio parecía más de lo mismo, pero no debemos de olvidar, con independencia además de la mayor o menor eficacia de lo creado, que, aunque no podamos evitar hacer críticas al respecto, como ya la hemos hecho al hablar de las Ordenanzas municipales sanroqueñas, esta iniciativa como las anteriores deben ser consideradas positivamente teniendo en cuenta el panorama vivido y que venimos describiendo en este trabajo desde un principio. En este sentido eran muy interesantes las palabras mencionadas por el entonces Subdirector General del Medio Ambiente Industrial, D. Alfonso Enseñat de Villalonga, en el acto de clausura del II Curso de Ingeniería Ambiental, en Oviedo el 21 de marzo de 1980:

“Hasta hace relativamente pocos años, los poderes públicos han mostrado poca dureza a la hora de exigir el cumplimiento de la legislación vigente. Parece llegado el momento de cambiar la imagen de la Administración; esta debe desde ahora intentar conciliar los intereses empresariales con los de la comunidad. Para ello se precisa disponer de los medios adecuados, si bien no resulta factible improvisarlos a corto plazo. Los medios que se arbitren para luchar contra la contaminación deberán, en todo caso, estar proporcionados a las

necesidades del medio ambiente. Ahora no se le puede pedir a la Administración, ni Central ni Autonómica ni Local que haga milagros, cuando durante años no ha sido debidamente potenciada en este campo.”⁸⁰²

3.2.2. Más desarrollo industrial: La polémica instalación de la Central térmica de Los Barrios.

A) Primer intento: Polígono de Guadarranque, término municipal de San Roque.

Como hemos mencionado en otros puntos de este trabajo, uno de los propósitos que tenía reservado el destino para el Campo de Gibraltar, dentro de la vorágine industrial, era una Central térmica de carbón importado, que comenzaría su actividad con un grupo de 500.000 kW de potencia nominal, con posibilidades de ampliación, y que aunque en principio estaba proyectada para el término municipal de San Roque, finalmente encontraría su espacio físico en el término municipal vecino de Los Barrios. Efectivamente en febrero de 1978 la Compañía Sevillana de Electricidad, S.A. concluía un anteproyecto⁸⁰³ para la instalación de un Grupo generador de energía eléctrica de 500NW, donde se elegía como lugar de emplazamiento el polígono industrial de Guadarranque, de hecho ese anteproyecto hablaba de la “*Central térmica de San Roque*”.

⁸⁰² ENSEÑAT DE VILLALONGA, A.; “Actitud del Estado español ante los problemas del Medio Ambiente”, en *Revista DYNA Ingeniería e Industria*, núm. 5, mayo de 1980, publicada por la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España (FAIIE), pág.116.

⁸⁰³ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 991-1).

Este anteproyecto parecía obviar la existencia del Plan Parcial aprobado en noviembre de 1973 para el indicado polígono, y así lo mencionaba el informe⁸⁰⁴ elaborado por el arquitecto municipal, que formaba parte del expediente cuya tramitación se había iniciado con motivo del sometimiento, por parte de la Delegación provincial de Cádiz del Ministerio de Industria y Energía, a información pública de la petición de instalación y declaración, en concreto, de su utilidad pública, de la mencionada instalación⁸⁰⁵. Este documento señalaba la modificación sustancial de la red viaria y de los servicios previstos por el Plan Parcial, que suponía el anteproyecto de la térmica, así como la creación de una terminal portuaria, con unos servicios y servidumbres que no estaban incluidos en aquel Plan. Este arquitecto municipal llegaba a la conclusión lógica de que la viabilidad de lo planteado debía de pasar, incuestionablemente, por una modificación del Plan aprobado.

Por su parte el perito industrial municipal, que también presentará informe⁸⁰⁶, además de poner de manifiesto algún despiste significativo⁸⁰⁷ a la hora de elaborar el anteproyecto, que no hacía otra cosa si no evidenciar las otras posibles alternativas que barajaban los promotores, resaltaba el hecho de que las medidas para la defensa del medio ambiente, que ya parecían empezar a preocupar, solamente eran objeto de un simple esbozo, añadiendo que junto a la autorización previa y declaración de interés que

⁸⁰⁴ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 918-1).

⁸⁰⁵ BOP de Cádiz núm. 68, de 25 de marzo de 1978.

⁸⁰⁶ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 918-1).

⁸⁰⁷ El perito dice textualmente en su informe: “ *Se observa que en todos los planos incluidos en el Documento nº2, el Pantalán de descarga de carbón y carga de cenizas, se sitúa frente a la desembocadura del Río Guadarranque, sin embargo en el estudio del Oleaje (Anexo nº 2), tanto en la memoria como en los planos, se sitúa dicho Pantalán frente a la desembocadura del Río Palmones, con lo que, quizás las consecuencias a deducir de dicho estudio no sólo aplicables a la situación anteriormente citada, frente a la desembocadura del Río Guadarranque, debiéndose fijar cual sería de las dos iniciadas, la prevista en realidad*”.

debían proceder de la correspondiente Delegación de Industria, y con independencia de las demás autorizaciones necesarias de este u otros órganos administrativos, sería imprescindible el inicio del expediente regulado en el RAMINP, debiendo lograrse del Ayuntamiento sanroqueño la preceptiva licencia de obras, al objeto de construir la mencionada Central, y ulteriormente, la de apertura, para el comienzo de la actividad. Realmente lo que hacía el perito era poner de relieve algo que ya había manifestado el TS, y más concretamente se podía ver en sentencias como la ya citada STS de 6 de octubre de 1977⁸⁰⁸ donde se hablaba de la Central termoeléctrica en Cubellas (Barcelona) y se especificaba lo que correspondía o no al Ministerio de Industria, que en síntesis debía velar sólo por el cumplimiento de la normativa industrial, dejando a la Corporación Local las señaladas licencias.

Ágilmente, la Compañía Sevillana de Electricidad, S.A., en su escrito⁸⁰⁹ de contestación a las mencionadas alegaciones del perito municipal, señalaría que si efectivamente sólo se esbozaban las medidas relativas a la protección del medio, era porque el documento presentado se trataba únicamente de un anteproyecto, dejándose para el proyecto de ejecución la explicación amplia y completa de las mismas, por ser este el lugar idóneo y correcto para ello. Verdaderamente, el por aquel entonces vigente Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, *sobre autorización de instalaciones eléctricas*⁸¹⁰, hacía alusión, en el número dos de su artículo octavo, a la presentación de un anteproyecto que debía contener una memoria, con la ubicación, el objeto y las características principales de la instalación pretendida, así como planos, presupuesto

⁸⁰⁸ STS de 6 de octubre de 1977, Ar. 3761/77 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. Jaime Rodríguez Hermida).

⁸⁰⁹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 990-5).

⁸¹⁰ BOE núm. 254, de 24 de octubre de 1966.

estimado y demás datos que la autoridad competente, decía, estimara oportuno reclamar, sin hacer una mención expresa de las posibles medidas necesarias para la protección del entorno natural en el que la futura instalación iba a ser ubicada, que sólo iban a encontrar su hueco en esos criterios de oportunidad que quedaban en manos de la autoridad competente. Sin lugar a dudas hubiera sido más conveniente una adecuada interconexión entre lo establecido por este Decreto y lo dispuesto por el RAMINP, que nacía años antes. La redacción de la norma aludida junto a la propia experiencia que ya tenía la empresa de otros casos, y más concretamente de la instalación de la Central térmica de Puente Mayorga, junto a la refinería Gibraltar, hacían que la empresa conociera perfectamente que el estudio detallado de las medidas destinadas a disminuir los efectos de la contaminación sería exigido en la pertinente resolución autorizante de la Dirección General de Energía, como parte del proyecto definitivo, permitiéndose la regalía, en un primer momento, de sólo plantear un bosquejo de las mismas.

Pero además, y esta vez no sabemos si ágil o torpemente, la mercantil argumentaría que ya las disposiciones vigentes en la materia se encargarían, cuidadosamente, de velar porque la contaminación ambiental de determinadas industrias no llegaran a constituir una realidad. Este guiño a la eficacia de la normativa ya existente podía dar lugar a distintas lecturas, y una de ellas era la de no tener una verdadera argumentación plausible sobre la cuestión que se estaba debatiendo. Lo que estaba claro era que la eficacia de la regulación sobre la materia en los últimos años brillaba por su ausencia, algo que ponían de manifiesto los efectos producidos desde el comienzo del proceso de industrialización.

En cuanto a las alegaciones del arquitecto municipal, que mencionábamos en primer lugar, lo que la empresa solicitante contestaba era que existía un proyecto de Plan Parcial de Ordenación Reformado del Polígono de Guadarranque, siendo, según la misma, el momento adecuado de plantear modificaciones a lo ya establecido en el instrumento inicial. Pero realmente donde la empresa encontraría el obstáculo infranqueable sería en las alegaciones realizadas por el Colegio Oficial de Arquitectos, en las que se explicitaba que Plan Parcial del polígono⁸¹¹ excluía, cuando hacía referencia al uso de industria, a las definidas como insalubres y peligrosas según el RAMINP, que específicamente incluía en su Nomenclátor a las centrales termoeléctricas como insalubres y nocivas⁸¹².

B) Ubicación definitiva: Término municipal de Los Barrios.

Tras el primer intento en el municipio de San Roque el siguiente emplazamiento elegido por la compañía será, como ya adelantábamos, la localidad de los Barrios, que desde 1973 contaba, como fruto del proceso de industrialización, con la presencia en su litoral de la empresa siderúrgica. El río Guadarranque no tendrá el privilegio de zafarse de la térmica de carbón, que tras probar suerte en una margen intentará la conquista de la otra. A la nueva petición de instalación que se formulaba a la autoridad administrativa seguirá un nuevo período de información pública⁸¹³, en la que presentaran alegaciones, entre otros, además del propio Ayuntamiento de Los Barrios, la Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, grupo social que aparecía como parte de la reacción de rechazo a lo acaecido en los últimos años en la comarca campogibaltareña,

⁸¹¹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 897).

⁸¹² NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág.73.*

⁸¹³ BOP de Cádiz núm. 95, de 11 de mayo de 1979.

y el Partido Socialista de Andalucía. Estas alegaciones se fundamentaban sobre todo en la ausencia de un Plan Parcial para la zona elegida por la mercantil esta vez, y en un dato relevante, que ya se había puesto de manifiesto anteriormente en el susodicho intento en las tierras sanroqueñas, que era la inclusión de estas centrales entre las actividades reguladas por el RAMINP, norma de aplicación para todo el territorio nacional, no lo olvidemos, que consideraba este tipo de instalaciones como insalubres y nocivas, por desprendimiento de gases tóxicos, lo que hacía volver a plantear cuestiones tan importantes como la de las reglas de distancia de seguridad.

De nuevo aquí surgirá la pugna interpretativa entorno a preceptos como el art. 4 del RAMINP, que, recordemos, para las actividades fabriles peligrosas o insalubres, establecía, en todo caso, la distancia de los 2.000 m a contar desde el núcleo de población agrupada más próximo, en este caso representado por la barriada de pescadores de Palmones, que contaba ya con la presencia, como vecino colindante, de las instalaciones de ACERINOX; o el art. 15 del mismo Reglamento, que establecía la excepción a dicha regla para las actividades insalubres, siempre y cuando se tratara de casos excepcionales y previo informe favorable de la correspondiente Comisión provincial de Servicios Técnicos; preceptos estos que deberán ser interpretados teniendo presente el contenido de aquella Orden de 15 de marzo de 1963, que contenía la Instrucción con normas complementarias para la aplicación del RAMINP, así como la Circular de la Comisión Central de Saneamiento de 10 de abril de 1968, analizadas ambas cuando tratábamos la cuestión al hablar del polo químico sanroqueño.

La Compañía Sevillana de Electricidad, S.A., contestará al Ayuntamiento barreño en relación a la inexistencia de Plan Parcial diciendo que “*no puede ser*

*aceptada la pretensión de la Administración de impedir la instalación de industrias hasta que se apruebe ese Plan Parcial que aún no se ha redactado, pues ello supondría vincular el desarrollo industrial a una actuación administrativa que no sabemos cuándo se va a producir” y con respecto a las distancias de seguridad que “la distancia a que se refiere el art. 4º del Reglamento de noviembre de 1961 debe entenderse como regla general, con posibilidad de admitir excepciones”*⁸¹⁴.

Lo cierto es que la Dirección General de la Energía resolverá⁸¹⁵ otorgar a la mercantil autorización para instalar en Algeciras una central térmica que utilizaría combustible de importación. En la toma de esta decisión tendrá mucho que ver la política nacional seguida tras las crisis energética de los años 70, que vendrá expresada en el Plan Energético Nacional (en adelante PEN) de 1979, al que seguirán posteriormente otros. La propia resolución dejaba claro que la motivación en positivo de la indicada autorización estaba en la sesión plenaria extraordinaria⁸¹⁶ que, el sábado 28 de julio de aquel año, celebraba el Congreso de los Diputados, en la que, en aras a conseguir una efectiva aplicación del mencionado PEN, se adoptaban una serie de resoluciones, entre las que destacaban la 4ª, relativa al sector eléctrico, y en la que se solicitaba que una de las seis centrales térmicas que tenía previstas el mencionado instrumento fuera ubicada en Algeciras, con la finalidad de hacer efectivo el principio de compensación de desequilibrios territoriales⁸¹⁷; y la 6ª sobre el sector del carbón, en

⁸¹⁴ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág.76.*

⁸¹⁵ BOE núm. 204, de 25 de agosto de 1979.

⁸¹⁶ DS. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 27, de 28 de julio de 1979.

⁸¹⁷ Esta propuesta provenía del Grupo Parlamentario Andalucista, concretamente, el Diputado Emilio Pérez Ruiz, pondrá de manifiesto en su intervención ante el Congreso de los Diputados lo siguiente: “*En el sector eléctrico nosotros planteamos unas propuestas muy concretas, que se centran en dos zonas importantes como son la zona deprimida oriental, la zona de Almería y, en ese incipiente polígono industrial, Campo de Gibraltar, que está insuficientemente dotado de la infraestructura necesaria. Por*

la que se pedía al Gobierno que aumentara el uso, producción y comercio del carbón, eso sí, con el pequeño inciso de hacerlo de tal manera que no supusiera un daño para el medio ambiente, algo en principio difícil, cuando, como hemos comentado, una de las características de estas instalaciones era la emisión de dióxido de carbono, gas responsable del cambio climático.

El rechazo hacía esta autorización no se hizo esperar, más aún cuando los efectos de la industrialización ya eran conocidos desde que todo se iniciará a mediados de los 60, así la Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar interpuso, el 24 de septiembre de 1979, recurso de reposición contra aquella resolución, que consideraba desafortunada por las razones ya alegadas en su momento, a las que se unía el hecho de que la documentación aportada como Anteproyecto estaba referida al primer propósito en el municipio sanroqueño, aludiéndose sólo en los planos a la ubicación barreña, con un incumplimiento claro de lo dicho por el Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, *sobre autorización de instalaciones eléctricas*, antes aludido. Todo ello sin obviar que la autorización habla del municipio de Algeciras cuando la ubicación se pretendía en Los Barrios⁸¹⁸. De nuevo aquí podemos ver ese desconocimiento, del que hemos hablado en otras ocasiones, sobre las tierras campogibaltareñas, que parecen sólo circunscribirse a un único municipio, cuando realmente son siete. El recurso en cuestión será desestimado por motivos de forma, específicamente por considerarse dicha autorización

eso planteamos en nuestras propuestas que se ubique en Algeciras una central de energía eléctrica de origen térmico y otra central en Almería; centrales térmicas que han de utilizar como combustibles carbón y no otro tipo de fuente de energía. Estas dos centrales eléctricas necesitan un complemento indispensable, que es la red de distribución primaria y secundaria y la red de distribución rural, que tiene que sacar al pueblo andaluz de su subdesarrollo”.

⁸¹⁸ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 77.*

como meramente de trámite, y por lo tanto no recurrible, no entrándose nunca al análisis de fondo de la cuestión⁸¹⁹.

El siguiente paso que dará la mercantil será el de ser promotora del Plan Parcial, que ella misma negaba como obstáculo para el desarrollo de su proyecto, buscando por encima de todo, no encontrar más impedimentos para su central térmica. Este hubiera sido el momento oportuno para que el Ayuntamiento barreño, que, como veíamos, en un primer momento se movilizaba en contra del proyecto en cuestión, para sin embargo, después apoyarlo, hubiera hecho valer de manera efectiva la competencia que le otorgaba el art. 54 del Texto Refundido de la LS de 1976, que no era otra que la de aprobar provisionalmente los planes de iniciativa particular, eso sí, teniendo presente la “...citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos”, inciso que, en perfecta interconexión con lo dispuesto en el núm. 2 del art. 4 del mismo texto, que tras hablar de la iniciativa privada, indicaba la necesidad de “...asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares”, en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, hubiera servido para formar un auténtico cauce de expresión y análisis de la propuesta planteada, llegando inclusive a la desestimación de tal iniciativa si ello hubiera sido procedente; en definitiva, llevar a cabo el estudio de aquellas sugerencias y observaciones en torno a la necesidad, conveniencia y demás circunstancias que

⁸¹⁹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 78.*

pudieran rodear el caso concreto, al que se refería y se refiere el art. 116.1. del Reglamento de Planeamiento⁸²⁰.

Y además lo que acabamos de decir no estaba reñido, sino todo lo contrario, era complementario de otra exigencia relevante, la de ajuste a lo establecido por el Plan General Municipal existente en aquel momento en el municipio, que casualmente estaba siendo objeto de revisión⁸²¹.

Esta jerarquía planificadora, junto al cumplimiento fiel de lo establecido por la legislación del Suelo, con el rechazo, por lo tanto, de la discrecionalidad por parte de los Ayuntamientos, estaba clara también para la Jurisprudencia del TS que podemos encontrar en aquel período, ejemplo de lo cual se puede mencionar la STS de 31 de enero de 1980⁸²², cuyo Considerando tercero, condensaba y explicitaba la idea que pretendemos transmitir, al disponer:

“Que el acto en cuestión, en cierto aspecto es de trámite, pero en otro, es algo más, en cuanto contiene una previa valoración del contenido del Plan, y, en los de iniciativa privada, una asunción de responsabilidad del trámite ulterior y una homologación a los de formulación pública, como se proclama en la S. de 18 de noviembre 1971 (R.4813); no pudiendo en estos casos actuar las Corporaciones Municipales de forma discrecional, sino reglada –S. 14 de abril 1971 (R. 2212)-, pero debiendo tener en cuenta no sólo si el proyecto de Plan Parcial se ajusta a

⁸²⁰ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1978).

⁸²¹ NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción....., op. cit., pág. 73.*

⁸²² STS de 31 de enero de 1980, Ar. 308/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán).

las exigencias rituarías de La Ley del Suelo, sino si se acomoda o no a las directrices del Plan General – S. 14 abril 1971-, para la cual ha de poner en ejercicio facultades calificadoras y de contraste, lo que legitima para rechazar la aprobación inicial, ante la concurrencia de motivos apreciable “ab initio”, que impidan aceptar, dar por bueno o consentir, lo que desde el principio no deba merecer el asentamiento municipal –S. 30 de enero de 1976 (R. 718).

Por otro lado, no debemos olvidar lo dicho un poco más arriba, se trataba de una actividad clasificada como insalubre, por desprendimiento de gases tóxicos, que hacía entrar en juego el cumplimiento de lo establecido en el RAMINP, en cuanto a la correspondiente licencia municipal, emplazamiento, distancias y medidas de seguridad procedentes, con lo que también aquí existía otra oportunidad para el órgano municipal de haber realizado un exhaustivo examen de la situación en todos los sentidos. Como dice la STS de 19 de noviembre de 1980⁸²³, en su Considerando segundo:

“...la adecuación del uso industrial del suelo a la normativa urbanística es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio legítimo de la actividad...”

Con esto el alto Tribunal estaba poniendo de manifiesto la necesidad de estar, además de a lo dispuesto por la normativa urbanística, en el caso de actividades reguladas por el RAMINP, a las exigencias del mismo, como no podía ser de otra manera, ya que si no ¿para que servía este texto normativo?.

⁸²³ STS de 19 de noviembre de 1980, Ar. 4571/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella y Taza).

Que la competencia correspondía al Ayuntamiento en lo que respecta a cuestiones de licencia y emplazamiento de estas actividades, ya lo hemos comentado y argumentado desde un principio con Jurisprudencia⁸²⁴, con lo que no es necesario redundar en lo mismo. Pero lo que no está de más, en relación al tema de las distancias y de las imperiosas y polémicas medidas de seguridad, que serán utilizadas para alegar excepción a la regla general sobre aquellas, es lo que nos recuerda otra STS pronunciada durante este segundo período que analizamos, nos estamos refiriendo a la de 9 de diciembre de 1980⁸²⁵, cuyo Considerando segundo aclaraba, al hablar de la supeditación de la concesión de la licencia al cumplimiento de las medidas correctoras propuestas, que debía considerarse:

“...no como condición suspensiva, sino como resolutoria, en caso de inejecución de las medidas correctoras establecidas en el acuerdo de otorgamiento de la licencia; siendo este carácter de la condición el que explica que la autorización constituye un acto previo, y la comprobación de la realización de tales medidas una diligencia a practicar a posteriori”.

Con esta STS se volvía a recordar la significación de los sistemas correctores, en tanto en cuanto su papel era esencial a la hora de admitir excepciones a la regla general de la distancia de seguridad, sin que se pudiera tolerar a la ligera cualquier intento de eludir el cumplimiento de dicha regla general por mero antojo empresarial.

⁸²⁴ STS de 30 de noviembre de 1964, Ar. 5709/64 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos), STS de 4 de junio de 1969, Ar. 3239/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña), STS de 30 de octubre de 1969, Ar. 4847/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña) y STS de 19 de enero de 1973, Ar. 351/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Adolfo Suarez Manteola).

⁸²⁵ STS de 9 de diciembre de 1980, Ar.4990/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán).

Finalmente la instalación de la central térmica llegó a consumarse, algo que por otro lado no debía de extrañar a nadie cuando el ejemplo vivo, por aquel entonces, del caso de ACERINOX, ya daba norte sobre la resolución del asunto.

3.2.3. Puerto Algeciras-La Línea: La metamorfosis continúa.

La etapa que ahora analizamos coincidirá con un período, en relación al puerto de Algeciras-La Línea, en el que si bien no se producirá un desvanecimiento de la industria y sus actividades portuarias, si va a singularizarse por la no aparición de nuevas instalaciones industriales que precisen de infraestructuras marítimas en el arco de la Bahía. El nuevo período de desarrollo del elemento portuario se va a centrar en el tráfico de contenedores, con la inauguración en abril de 1975 de la ampliación del muelle de Isla Verde, comenzando el funcionamiento de la primera terminal especializada en este tráfico, *Sabas Marín*⁸²⁶, el 14 de octubre de 1976.

Este tráfico sin lugar a dudas contribuirá al cambio definitivo del puerto campogibraltareño. Pero, no sólo destacará en estos años el tráfico mencionado, sino que también el avituallamiento adquirirá un papel importante dentro de las funciones portuarias, ya que, aunque este se venía realizando con anterioridad, será a partir de 1977 cuando la relevancia del mismo sea perceptible. Una vez más, la situación estratégica de la Bahía y por ende de las instalaciones portuarias harán que el suministro de carburantes y de otros productos, al elevado número de buques que la visitaran en estos años, consolide otro importante tráfico, protagonista también de la transformación

⁸²⁶ Homenaje al director general de Puertos y Señales Marítimas, don Sabas Marín García, que falleció en accidente de automóvil el 9 de octubre de 1976, cuando viajaba para su inauguración (Diario *ABC*, Martes 12 de octubre de 1976).

experimentada. En 1980 la calificación como uno de los primeros puertos de interés general del país era un dato indiscutible⁸²⁷.

Esta nueva fase supondrá, evidentemente, un aumento considerable del tráfico de buques en la Bahía, que llevará aparejado toda la problemática que hemos venido comentando en los capítulos anteriores. Cuestiones complicadas como la contaminación derivada del tráfico de hidrocarburos o la seguridad en el tráfico, respecto de la cual uno de los principales enemigos era y es la constante disputa en la delimitación de las aguas jurisdiccionales con Gibraltar⁸²⁸ y la falta de un verdadero y efectivo sistema de cooperación entre las Administraciones implicadas, que perturbará la situación, no sólo causando incertidumbre en este asunto, sino dando lugar a consecuencias desgraciadas como las que también hemos comentado, contarán con el contexto idóneo para su manifestación.

Ni la normativa nacional, como la Ley 21/1977, de 1 de abril, *sobre aplicación de sanciones en los casos de contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves*⁸²⁹, inspirada en instrumentos internacionales sobre la materia⁸³⁰, y

⁸²⁷ Memoria anual del Puerto Algeciras-La Línea de 1980 (Archivo histórico municipal de Algeciras (Signatura 3392)).

⁸²⁸ La Ley 10/1977, de 4 de enero, *sobre Mar Territorial* (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977), establecía en su Disposición Final primera: “*El presente texto legal no puede ser interpretado como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar, que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713, entre las Coronas de España y Gran Bretaña.*”

⁸²⁹ BOE núm. 80, de 4 de abril de 1977.

⁸³⁰ Convenio de Oslo para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde naves y aeronaves, de 15 de febrero 1972 (Instrumento de ratificación BOE núm. 47, de 24 de junio de 1972) y Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de 29 de diciembre de 1972 (Instrumento de ratificación BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1975).

que suponía la continuación de una saga de normas⁸³¹ que poco habían logrado solucionar en la práctica, ni la entrada en el contexto comunitario, donde ya en los años 70 aparecía la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de Mayo de 1976, *relativa a la Contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático*⁸³², que contenía una definición clara y concisa de la contaminación en el medio acuático como “*vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas*”⁸³³, y que será acompañada posteriormente a lo largo de la década de los 80 por más Derecho comunitario derivado⁸³⁴, serán suficiente para evitar

⁸³¹ Podemos mencionar la Orden de 13 de junio de 1962 (Presidencia), *por la que se crea la Comisión Nacional para evitar la contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos* (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1962), la Orden 1 de junio de 1963 (Presidencia), *por la que se establecen las normas que han de seguirse para evitar la contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos* (BOE núm. 135, de 6 de junio de 1963), la Orden de 27 de mayo de 1967 (Presidencia), *por la que se dictan normas sobre prohibición de vertidos al mar de productos petrolíferos o residuos contaminados procedentes de fábricas o industrias de todas clases* (BOE núm. 130, de 1 de junio de 1967), Orden de 21 de agosto de 1967 (Presidencia), *por la que se establecen medidas para evitar la contaminación de aguas y playas por accidentes en los terminales de tuberías de carga y descarga de productos petrolíferos* (BOE núm. 202, de 24 de agosto de 1967), la Orden de 28 de julio de 1969 (Ministerio de Comercio), *sobre el establecimiento de medidas para combatir los derrames de hidrocarburos* (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1969), la Orden de 27 de mayo de 1971 (Presidencia), *sobre regulación del uso de detergentes para combatir los derrames de hidrocarburos en el mar* (BOE núm. 131, de 2 de junio de 1971), la Orden de 27 de mayo de 1971 (Presidencia), *sobre medidas para combatir la contaminación del mar* (BOE núm. 131, de 2 de junio de 1971), la Orden de 7 de junio de 1971 (Ministerio de Comercio), *Orden sobre homologación de productos tensioactivos utilizados para eliminar en el mar las manchas de petróleo* (BOE núm. 147, de 21 de junio de 1971), la Orden de 23 de noviembre de 1974 (Presidencia), *por la que se modifica la de 27 de mayo de 1971 («Boletín Oficial del Estado» número 131) sobre regulación del uso de detergentes para combatir los derrames de hidrocarburos en el mar* (BOE núm. 286, de 29 de noviembre de 1974), la Orden de 4 de marzo de 1976 (Ministerio de Hacienda), *por la que se dictan normas para la ejecución de lo establecido en Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos* (BOE núm. 60, de 10 de marzo de 1976) y la Orden de 26 de mayo de 1976 (Presidencia), *sobre prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves* (BOE núm. 134, de 4 de junio de 1976; c.e. BOE núm. 176, de 23 de julio de 1976).

⁸³² DO núm. L 129, de 18 de mayo 1976.

⁸³³ Art. 1.1.e)

⁸³⁴ Podemos mencionar la Decisión 80/686/CEE de la Comisión, de 25 de junio 80, *relativa a la creación de un Comité consultivo en materia de control y reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar* (DO núm. L 188, de 22 de julio de 1980), modificada por la Decisión

las consecuencias medioambientales y de salud pública derivadas del aumento de tráfico marítimo experimentado en la Bahía algecireña durante la nueva fase de reajuste y de crecimiento espectacular de su puerto⁸³⁵.

Por su parte, la nueva Ley de Costas de 1988⁸³⁶ irrumpía en el panorama descrito con la pretensión de marcar una importante diferenciación y evolución en relación a la regulación anterior, que estaba compuesta por una la Ley de Costas de 1969, la cual se limitaba prácticamente a determinar las atribuciones de los distintos órganos que iban a actuar sobre el dominio público marítimo, y por la Ley 7/1980, de 10 de marzo, *sobre protección de las costas españolas*⁸³⁷, que vino a suplir sólo la falta de la anterior en cuanto a determinación de infracciones, de las correspondientes sanciones y del procedimiento a seguir para su imposición, debiéndose resaltar, no obstante, la inclusión, dentro de las infracciones, de los vertidos o descargas directos e indirectos al mar de cualquier naturaleza o procedencia cuando se hubieran llevado a cabo sin la correspondiente concesión o autorización preceptiva o cuando hubiera habido un incumplimiento de lo establecido en estas, y además con una mención expresa a los vertidos realizados desde naves o aeronaves. Pero aunque esta nueva Ley de 1988 mencionara, como también lo haría su Reglamento, aprobado por Real Decreto

85/208/CEE, de 25 de marzo de 1985 (DO núm. L 89, de 29 de marzo de 1985) y por la Decisión 87/144/CEE, de 13 de febrero 87 (DO núm. L 57, de 27 de febrero de 1987), y también la Decisión del Consejo 86/85/CEE, de 6 de marzo de 1986, *por la que se establece un sistema comunitario de información para el control y la disminución de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos y de otras sustancias peligrosas en el mar o en aguas interiores* (DO núm. L 77, de 22 de marzo de 1986), modificada por la Decisión del Consejo 88/346/CEE, de 16 de junio de 1988 (DO núm. L 158, de 25 de junio de 1988).

⁸³⁵ CASTRO NUÑO, M. Y CASTILLO MANZANO, J.I.; “Una visión, *op. cit.*, págs. 56 y ss.

⁸³⁶ Ley 22/1988, de 28 de julio, *de Costas* (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988).

⁸³⁷ BOE núm. 64, de 14 de marzo de 1980.

1471/1989, de 1 de diciembre⁸³⁸, en su art. 2, al señalar aquellos fines que debía perseguir la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, el respeto al paisaje y al medio ambiente o hablara de la necesidad de alcanzar y sostener un adecuado nivel en la calidad de las aguas y en la ribera del mar, esto nunca supondría obstáculo alguno para que el desarrollo de la actividad del puerto, durante este segundo período que estamos analizando, siguiera su marcha, afortunada para la esfera económica y aciaga para el entorno natural.

3.2.4. Implicación de la Administración autonómica andaluza en el problema ambiental derivado de la industria campogibraltareña. Plan Corrector de Vertidos en la Bahía de Algeciras y Plan Corrector de Emisiones Gaseosas en el Campo de Gibraltar.

Anteriormente veíamos, de un modo muy concreto, pero válido como muestra, circunscrito al caso del municipio de San Roque, como el ocaso de la década de los 70 y la entrada en los 80 suponía el comienzo de un período de reacciones frente a la tesitura ambiental alcanzada tras el proceso de industrialización, lo que, lejos de suponer el comienzo de una auténtica solución del problema, vendrá acompañado de sucesivas evidencias⁸³⁹ de la verdadera situación ambiental de la comarca, llegándose incluso a sentar en el banquillo de los acusados a la principal empresa participante en el proceso de transformación industrial, CEPSA, dato que fue objeto de comentario en el capítulo

⁸³⁸ BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989.

⁸³⁹ Una vez más nos nutrimos en este sentido de los casos registrados en el municipio sanroqueño, y por señalar algunos podemos mencionar hechos como la denuncia que con fecha de 18 de marzo de 1982 ponían los vecinos de Puente Mayorga por vertido del Complejo químico a través del arroyo “La Napoleona” (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1840)), la prohibición de baños en la playa de la pedanía sanroqueña de Campamento, vecina del Polo Químico, que en julio de 1982 aconsejaba el Jefe Local de Sanidad, ante la existencia de vertidos en la misma orilla de la playa (Diario Área, de 28 de julio de 1982) o el vertido de residuos de fuel, procedentes del complejo industrial de CEPSA, que causaba daños en las playas sanroqueñas y motivaba la elaboración un informe municipal, con fecha de 17 de abril de 1985, donde se evidenciaba el incumplimiento de la legislación vigente sobre vertidos a cauces públicos y concretamente la Ordenanza municipal sobre la materia (Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 1339-1)).

segundo de este trabajo al hablar de la problemática medioambiental en las aguas de la Bahía de Algeciras⁸⁴⁰.

También la década de los 80 supondrá una fase importante en materia de política medioambiental, principalmente por ser el arranque, el comienzo de la expresión de estas y otras políticas por parte de los nuevos entes autonómicos. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre⁸⁴¹, a través de su art. 12.3.5º, manifestará su compromiso para fomentar la calidad de vida de los andaluces mediante la protección del medio ambiente. Asimismo, el art. 15 del mencionado Estatuto, hoy reformado, se encargaba de incluir en el elenco de materias que correspondían desarrollar a la Comunidad andaluza, legislativa y ejecutivamente, dentro del marco de la regulación general del Estado, el medio ambiente, haciendo un especial mención a la “*Higiene de la contaminación biótica y abiótica*”; por su parte, y concretamente, en lo que a aguas se refería, su art. 17, hablaba de la ejecución de la legislación estatal en materia de “*Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz*”.

Para dar cumplimiento a ese compromiso al que hacía alusión el art. 12.3.5º del Estatuto andaluz, se creará por el art. 7 del Decreto 143/82, de 3 de noviembre, *sobre la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura*⁸⁴², la Dirección General de Medio Ambiente para ejercer las competencias que sobre esta materia eran propias de la Junta de Andalucía. Poca vida tuvo esta Dirección puesto que

⁸⁴⁰ Véanse las págs. 210 y 211 de este trabajo.

⁸⁴¹ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982. BOJA núm. 2, de 1 de febrero de 1982.

⁸⁴² BOJA núm. 32, de 29 de noviembre de 1982.

por Ley 6/1984, de 12 de junio, ya mencionada, se crearía la AMA, con funciones más específicas sobre la protección y conservación del medio ambiente y con una referencia expresa, en la letra e) de su art. 4, a las tan referidas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. La creación de la AMA supondrá una redistribución de las competencias medioambientales entre distintos órganos administrativos andaluces, llevada a cabo por el Decreto 107/1986, de 18 de junio⁸⁴³, cuyo art. 2 daba a este nuevo ente la competencia en materia de protección del medio ambiente atmosférico, y en su art. 3, en materia de vertidos al mar, después de establecer, en su núm. 1 que sería la Consejería de Política Territorial, la que, previo informe favorable de la AMA, tendría que autorizar las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral andaluz, señalaba a esta última como órgano encargado de la ejecución de la legislación del Estado en materia de dichos vertidos, así como en lo relativo a la vigilancia y control de la calidad de las aguas y el ejercicio de la potestad sancionadora.

A todo ello se unía la entrada reciente en el nuevo contexto europeo por parte de nuestro país, en el que, además de la normativa existente y de las líneas de política medioambiental acuñadas a través de los PAM, había ya un compendio jurisprudencial sobre la materia, con pronunciamientos en concreto sobre el tema de la contaminación de las aguas y de la atmósfera⁸⁴⁴.

Evidentemente, tan cierto era admitir que la creación de esta Agencia no era algo trivial como que ante puntos geográficos como el Campo de Gibraltar iba a ser estéril y

⁸⁴³ BOJA núm. 68, de 11 de julio de 1986.

⁸⁴⁴ Tribunal de Justicia, Asuntos C-92/79, *Comisión contra Italia* [1980] REC 1115; C-291/84, *Comisión contra Países Bajos* [1987] REC 3483; C-322/86, *Comisión contra Italia* [1988] REC I-3995; C-131/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-825; C-361/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-2567; C-361/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-2567; C-59/89, *Comisión contra Alemania* [1989] REC I-2607.

absurdo utilizar sólo medidas de prevención o hablar únicamente de buenas intenciones a la hora de manifestar las líneas de la política medioambiental a seguir, cuando los efectos sobre el soporte natural eran palpables y las consecuencias habían marcado la localización. La exposición de motivos de la Ley, creadora de la AMA, describía fielmente el problema medioambiental andaluz, que tachaba de “*acuciante*”, al cual se llegaba tarde, debiendo y pudiendo sólo utilizarse acciones urgentes.

Partiendo, por lo tanto, de una situación real de vertidos a las aguas y de emisiones atmosféricas contaminantes, que necesitaban sin más dilaciones de una rápida intervención, la AMA pondrá en marcha en 1988 el *Plan Corrector de Vertidos de la Bahía de Algeciras* y en 1989 el *Plan Corrector de Emisiones Gaseosas en el Campo de Gibraltar*.

El primero de los Planes, previo análisis de la situación real que existía en aquel momento, diseñó un conjunto de posibles medidas con la finalidad de crear y poner en funcionamiento una serie de instalaciones de saneamiento y depuración. Este estudio y evaluación preliminar no hizo sino corroborar la existencia de un relevante impacto medioambiental del enorme polígono industrial ubicado en el arco de la Bahía algecireña, en consonancia con la magnitud y las características de la industria situada en la zona y con la inexistencia generalizada de las oportunas medidas de prevención y control de la contaminación. La falta de depuradoras y el inadecuado funcionamiento de las existentes contribuían al problema medioambiental, en un área donde suponía una realidad el progresivo aumento de la población de los distintos núcleos urbanos situados cerca de las industrias y el hecho de que algunas de dichas fábricas vertieran sus efluentes en el alcantarillado.

Este Plan diferenciará entre medidas internas, que debían adoptar las empresas dentro de su ámbito, y que consistían en la construcción, diseño, análisis o programas de trabajo que debía poner en marcha la planta industrial causante del vertido contaminante; y medidas externas, a adoptar también por las empresas y, fundamentalmente, por la Administración, principalmente fuera del ámbito de aquellas, y que podían suponer desde la creación de colectores y difusores hasta la recuperación y la restauración de zonas castigadas por la acción del vertido.

Además de lo dicho también es necesario destacar el carácter abierto que se le pretendió dar a este instrumento de acción medioambiental, en el sentido de poder modificarse en aras a conseguir la máxima eficiencia en sus objetivos, haciendo acopio de las distintas innovaciones tecnológicas que la evolución, en esta y otras materias, fuere aportando, y que podían perfeccionar, sin duda alguna, la labor de seguimiento y control de las medidas aducidas, que completaba el circuito programado.

Como era lógico, y no podía ser de otra manera, para dar comienzo a lo programado lo primero que se debía hacer, y así se hizo, era pedir a las distintas empresas ubicadas en la zona la presentación de las correspondientes autorizaciones administrativas que permitían el vertido. Dicha petición era algo más que esencial para saber cuál era la realidad de la situación y tomar cartas en el asunto. No obstante daba la casualidad de que, con carácter previo a esta Plan se habían producido, a nivel nacional, una serie de cambios normativos, relacionados con este tema, que podían influir en la percepción de la verdadera problemática en sí.

Efectivamente, con ocasión de la aprobación de la Ley 25/1985, de 2 de agosto, de Aguas⁸⁴⁵, que en su preámbulo la calificaba como “...recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas...”, y que supondrá, además, un giro considerable en cuanto a la gestión, por parte de las Entidades Locales, del dominio público hidráulico, al quedar estas sin competencia sustantiva alguna⁸⁴⁶, y del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprobaba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico⁸⁴⁷, surgirá posteriormente la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales⁸⁴⁸, que, basándose en la nueva regulación protagonizada por aquellas normas, pondrá de relieve en su exposición de motivos la necesidad de adaptar a dicho marco normativo las licencias de vertidos dictadas de acuerdo con la anterior regulación, legalizar en su caso, si ello fuere procedente, aquellos vertidos que no contaron con la autorización administrativa correspondiente en su momento y, quizás lo más importante para el Ministerio, literalmente, “...desarrollar para todos ellos la normativa correspondiente a la exacción del canon de vertido que contemplan dicha ley y reglamento”.

⁸⁴⁵ BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

⁸⁴⁶ FANLO LORAS, A.; “Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 305 y ss.; CUESTA REVILLA, J.; “La protección ambiental de las aguas en Andalucía” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 348 y ss.

⁸⁴⁷ BOE núm. 103, de 30 de abril de 1986.

⁸⁴⁸ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986.

Con esta Orden⁸⁴⁹, que no hacía sino poner en evidencia y reconocer que había un problema generalizado con los vertidos y una falta de eficacia de la normativa anterior, entre la que también se encontraba el tan incumplido RAMINP, lo que se pretendía era hacer borrón y cuenta nueva en lo que a situaciones de vertidos, de todo tipo, se trataba. Se buscaba la regularización de la situación administrativa, la legalización del vertido, pero, ¿a qué precio?, pregunta de fácil respuesta, al del canon correspondiente. Esa bondad ecológica que en cierta medida podía advertirse en la Ley de Aguas, que hablaba de la necesidad de propiciar su disponibilidad, no sólo en la cantidad imprescindible sino también en la calidad precisa, sin que ello supusiera degradar el medio ambiente en general, desaparecía con esta Orden cuya finalidad era claramente recaudatoria, que incluso hablaba de autorización provisional, mientras se tramitaba el expediente de regularización oportuno, para poder cobrar el pertinente, y también provisional, canon.

Evidentemente esta posibilidad que creaba la mencionada Orden fue aprovechada por muchas empresas que encontraron cobertura legal a su situación de vertidos, entre ellas, sin lugar a dudas, las campogibraltareñas. Con ello es de presumir que, en esa primera fase del Plan corrector de vertidos, no se calibrará de una forma totalmente acertada la situación real de los vertidos, vertidos que se habían estado realizando impunemente y que de la noche a la mañana contaban con su pertinente autorización. A nadie se le escapa que en ese primer chequeo de la situación el dato de contar con una autorización administrativa para realizar el vertido podía condicionar las actuaciones posteriores al respecto.

⁸⁴⁹ La STC núm. 277/1988, de 29 de noviembre de 1988, Recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987 (acumulados), Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa (BOE de 23 de diciembre de 1988, suplemento del núm. 307), declaraba su constitucionalidad.

Junto con este primer paso de análisis, y con el objeto de caracterizar tanto cualitativa como cuantitativamente los vertidos de las empresas campogibaltareñas, era necesario que las mismas presentaran ante la AMA una hoja de ruta, un plan de actuación, en el que principalmente quedaran claros puntos como el proceso productivo, haciendo especial hincapié en aquellas líneas susceptibles de generar algún tipo de efluentes, en el sistema de canalizaciones internas con el que contaba la fábrica, así como la identificación de los puntos de vertidos finales; el establecimiento de un calendario de toma de muestras de esos efluentes finales, para lo cual debía contarse con una Entidad Colaboradora de la Administración; y la determinación, en cada una de las muestras obtenidas, de los parámetros generales y de los particulares de cada industria, que fueran representativos del proceso concreto.

Pero para completar esta primera fase era imperiosamente necesario que también se efectuara un escueto análisis de las aguas y sedimentos de la Bahía, ese gran escenario donde los distintos personajes implicados llevaban a cabo su actuación, y, cómo no, de los ríos Guadarranque y Palmones, viejos sufridores del desarrollo industrial de la zona.

El 7 de junio de 1989 se constituía la Comisión Técnica del Plan Corrector de Vertidos⁸⁵⁰, que iba a tener como misión la de, una vez recibidos los distintos estudios, informes y anteproyectos exigidos a las empresas, analizar las medidas de corrección propuestas por las mismas. En esta labor de examen, en la que se buscaba, lógicamente, la calidad y mejora del vertido y lo apropiado de los tratamientos de depuración, dicho

⁸⁵⁰ Estaba formada por la AMA, la Dirección General del Medio Ambiente del MOPU, Confederación Hidrográfica del Sur, Consejería de Fomento y Trabajo, Servicio Andaluz de Salud, Escuela Superior de Ingenieros Industriales de Sevilla y una Empresa de Ingeniería especializada en temas medioambientales.

órgano podía emitir dictámenes técnicos de obligado cumplimiento para las empresas. Esta Comisión se constituía en aquel laboratorio de Palmones, que había sido inaugurado con motivo del alentador proyecto que aspiraba a afrontar aquella mancomunidad creada entre San Roque y Los Barrios, con el único fin de solventar la caótica situación medioambiental que acusaba la Bahía y los correspondientes términos municipales, laboratorio que, por convenio firmado entre dicha mancomunidad y la AMA, pasaba a funcionar al servicio de este Plan corrector de vertidos⁸⁵¹. Lo que resultaba llamativo de todo esto era que este laboratorio, que debía encargarse de la vigilancia y seguimiento diario de los niveles de contaminación hídrica y atmosférica, poco útil había resultado ser desde su instalación, con la creación de aquel ente supramunicipal de objetivos medioambientales, puesto que de lo contrario no hubiera sido necesario la aplicación de los planes correctores o, dicho de otro modo, que aquel intento promovido por los municipios sanroqueño y barreño de dar solución al problema medioambiental que sufrían, y en el que contaron con este instrumento de análisis, poco fruto tuvo.

Claro está, el siguiente paso o fase iba a consistir, consecuentemente, en la ejecución, por parte de las empresas de la comarca, de aquellas medidas internas⁸⁵², definitivamente señaladas como apropiadas, una vez pasado el filtro de la Comisión Técnica del Plan, en relación con los vertidos de las mismas.

⁸⁵¹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-6).

⁸⁵² Para CEPSA, PETRESA, LUBRISUR e INDUQUÍMICA se propusieron como medidas internas a adoptar: 1) Prevención de contaminación de subsuelos. 2) Tratamientos de lodos y reformas en Petroquímica. 3) Nave para almacenamiento de azufre y purgas de fuel-oil. 4) Tratamiento biológico. 5) Reformas en Refinería y LUBRISUR. 6) Nuevas mangueras anticontaminantes. 7) Reformas en aguas de deslastres y slops.

Paralelamente, también debían de cumplirse las medidas externas, que quedaban en manos de la Administración y que focalizaban en puntos relevantes de la zona, lo que era demostrativo de una inadecuada gestión hasta ese momento de los mimos. Dentro de esa Administración cobraba protagonismo, y no precisamente por una total diligencia en la llevanza de los temas medioambientales, sino más bien por la necesidad de aplicar cuanto antes esas medidas adicionales externas de las que hablamos, el nuevo órgano campogibraltareño que nacía esta vez no con vocación ecológica, como era el caso de la mancomunidad constituida entre San Roque y Los Barrios, que acabamos de mencionar, si no, y como mencionaban sus estatutos, con un objetivo muchísimo más amplio, “...*el de promover, dinamizar y racionalizar el desarrollo integral de la comarca...*”, incluyendo, eso sí, entre sus fines el medio ambiente, nos estamos refiriendo a la “*Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar*”⁸⁵³. Quizás, por ello, esto es, por tener muchos fines a los que atender, esta entidad tampoco pudo ni supo encontrar el remedio a la problemática ambiental de la zona, buscando, años después de su creación, cobijo en la actuación de la AMA a través de los planes correctores, lo que fue formalizado mediante la firma, en julio de 1989, de un convenio⁸⁵⁴ de colaboración con el órgano andaluz, buscando como único objetivo defender y mejorar la calidad del medio ambiente en el territorio de su competencia.

Una de las acciones en concreto, que en materia de medio ambiente, había llevado a cabo la nueva entidad administrativa era la construcción de un Vertedero de Residuos Sólidos Urbanos, que había sido creado con el objeto de dar una solución a los

⁸⁵³ Decreto 7/1985, de 15 de enero, *por el que se aprueba la constitución de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, así como los Estatutos que han de regir la misma.* (BOJA núm. 6, de 22 de enero de 1985).

⁸⁵⁴ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-6).

problemas derivados de dichos residuos, pero que, sin embargo, su funcionamiento ponía en evidencia, entre otras, la necesidad de mejorar su sistema de recogida y tratamiento, motivo por el cual una de las medidas externas del Plan corrector estaba destinada a la superación de tales problemas.

El seguimiento de todas estas medidas daría contenido a la tercera fase del Plan, al cual hay que reconocer la titularidad de iniciar más de un expediente sancionador entre las empresas de la comarca. Entre otros podemos destacar el caso de CELUPAL, a la que se le abriría expediente por verter aguas industriales al río Palmones⁸⁵⁵, el de ACERINOX por hacer lo mismo a través de un colector de aguas pluviales, y el de CAMPSA por ser responsable de vertidos con sustancias grasas a través, también, de un colector de pluviales, pero esta vez al arroyo “*de la Madre Vieja*”⁸⁵⁶.

Por lo que respecta al Plan Corrector de Emisiones Gaseosas, básicamente, también se centraba en el cumplimiento de una serie de medidas internas por parte de las empresas, y un conjunto de medidas externas dirigidas a la Administración. Como ya advertíamos, la entrada de España en la CEE, suponía la adaptación a una nueva dimensión normativa, que en el caso específico de la contaminación atmosférica suponía la introducción de una serie de modificaciones sustanciales sobre la española ya existente en la materia, esto es, principalmente el Decreto 833/75, que contenía el Reglamento que desarrollaba la LPAA de 1972. Así surgirán el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, *por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a*

⁸⁵⁵ En este caso incluso se envió informe a la Fiscalía de la AP de Cádiz por si los continuos vertidos fueran constitutivos de delito ecológico.

⁸⁵⁶ Informe para el Consejo Provincial de Medio Ambiente, Junio de 1991.

*contaminación por dióxido de azufre y partículas*⁸⁵⁷, para la adaptación a lo que disponía la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de Julio de 1980, *relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión*⁸⁵⁸, y el Real Decreto 717/1987, de 27 de mayo, que hará lo mismo con relación a la contaminación por dióxido de nitrógeno y plomo, buscando la adecuación con el contenido de la Directiva 82/884/CEE, de 3 de diciembre de 1982, *relativa al valor límite para el plomo contenido en la atmósfera*⁸⁵⁹, y la Directiva 85/203/CEE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, *relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno*⁸⁶⁰.

Además, el Derecho comunitario traía consigo, aunque eso sí, un poco tarde en lo que al Campo de Gibraltar se refería, la consagración de una técnica, respecto a la cual algo se podía advertir ya en la normativa interna preexistente⁸⁶¹, la evaluación del impacto ambiental. Ciertamente la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, *relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos*

⁸⁵⁷ BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 1985.

⁸⁵⁸ DO núm. L 229, de 30 de agosto de 1980.

⁸⁵⁹ DO núm. L 378, de 31 de diciembre de 1982.

⁸⁶⁰ DO núm. L 87, 27 de marzo de 1985.

⁸⁶¹ La exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, lo mencionaba en su párrafo tercero: *“Las evaluaciones de impacto ambiental, que han tenido ese reconocimiento general en muchos de los países de nuestra área, han estado reguladas en España de modo fragmentario, con una valoración marginal dentro de las normas sectoriales de diferente rango. Así el Reglamento de actividades clasificadas de 30 de noviembre de 1961, en su artículo 20 regulaba sus repercusiones para la sanidad ambiental y proponía sistemas de corrección. La Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, para proyectos de nuevas industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera y ampliación de las existentes, incluía un estudio de los mismos al objeto de enjuiciar las medidas correctoras previstas y evaluar el impacto ambiental, conectadas a los planes de restauración de los espacios naturales afectados por las actividades extractivas a cielo abierto. Finalmente, la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 impone con carácter preceptivo que en la tramitación de las concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez impliquen riesgos para el medio ambiente, sea necesaria la presentación de una evaluación de sus efectos.”*

y privados sobre el medio ambiente⁸⁶² supondrá un paso hacia delante en la dirección marcada por la estrategia medioambiental que iba diseñando el ente comunitario, ya que a través de ella se va a dirigir a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para que, como indicaba su art. 1, “...antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones “. Su trasposición a nuestro ordenamiento vendrá de la mano del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental⁸⁶³, y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre⁸⁶⁴, que aprobaba el Reglamento para su ejecución, normas que, como decimos, vendrán con un retraso importante a exigir esa previa valoración de impacto ambiental en el caso de que se pretenda la instalación, por ejemplo, de una refinería de petróleo, de una central térmica o de una planta siderúrgica, entre otras actividades, que se podían encontrar mencionadas en el Anexo I de aquel Real Decreto Legislativo.

El hecho de que fuera necesaria la intervención de la Administración andaluza a finales de los 80, a través de estos instrumentos derivados de las líneas de política medioambiental que la misma se había marcado, ponían en entredicho la eficacia de la normativa estatal existente en la materia, así como de las Ordenanzas locales, que basándose en las primeras habían salido a modo de refuerzo y recordatorio de aquellas, y, como hemos advertido líneas más arriba, de la articulación de nuevos entes supramunicipales como solución a la problemática medioambiental.

⁸⁶² DO núm. L 175, de 5 de julio de 1985.

⁸⁶³ BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986.

⁸⁶⁴ BOE núm. 239, de 5 de 10 de 1988.

Por otro lado, sería completamente pertinente preguntarse: ¿qué ha pasado durante todos estos años con los arts. 35 y ss. del RAMINP?. Si recordamos, el art. 35 de este cuerpo normativo hablaba de la inspección gubernativa, posibilidad que podía ser llevada a cabo tanto por el Gobierno civil de la provincia como por las autoridades locales en cuestión; el 36, por su parte, se refería al requerimiento, que los Alcaldes de la localidad correspondiente podían hacer, bien por iniciativa propia, bien por orden del Gobernador civil o incluso a propuesta de la respectiva Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a los propietarios, administradores o gerentes del establecimiento en cuestión para que procediera a la corrección de las deficiencias advertidas en un plazo pertinente; el 37 hacía mención de la comprobación de lo llevado a cabo finalmente por dicho propietario, administrador o gerente, dándose incluso la posibilidad de un nuevo plazo para solventar aquellos vicios o defectos, y el art. 38 que señalaba las posibles sanciones a imponer a los infractores, que podían ser la multa o la retirada temporal o definitiva de la licencia, llevando ineludiblemente aparejada la clausura del establecimiento en concreto. Al mismo tiempo el art. 39 del mismo texto incluía, realizando la figura de los Gobernadores civiles, recordando esa “...*alta vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto...*” en el RAMINP, de la que hablaba ya su art. 9, y apoyándose en la facultad inspectora que a estos correspondía, con carácter genérico, que cuando estos tuvieran conocimiento dentro de su territorio de actividades que no respetaban lo establecido en el RAMINP, podían actuar de dos maneras, o bien poniendo el tema en manos del Alcalde correspondiente para que actuara en consecuencia, o bien imponiéndole este mismo la sanción pertinente, de entre las señaladas en el art. 38.

Como vemos el RAMINP establecía el procedimiento a seguir que, con independencia de las críticas más o menos acertadas que autores como Tomas Ramón FERNÁNDEZ⁸⁶⁵ han vertido sobre el mismo, podía y debía ser utilizado como instrumento de control y corrección de los efectos medioambientales y, por ende, dañinos para la salud pública, atribuibles a las distintas actividades industriales ubicadas en una zona determinada.

El hecho de que nos hagamos la anterior pregunta en este momento, cuando estamos desarrollando la intervención de la Administración andaluza en el grave problema medioambiental de la comarca campogibraltareña, no responde a un criterio caprichoso, sino todo lo contrario, responde al relevante dato de que por Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero⁸⁶⁶, se transfieren las competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de actividades molestas, quedando en manos del nuevo ente autonómico, como indicaba su art. 35, todo lo que el RAMINP señalaba como competencia de dicha Administración del Estado “...en orden a la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos e informe de Ordenanzas y Reglamentos Municipales relativos a este tipo de actividades e industrias...”

El Anexo V de este Real Decreto mencionaba específicamente las disposiciones legales que quedaban afectadas por la transferencia, que eran aquellas en las que se

⁸⁶⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *El medio...., op. cit.,* pág.117 a 119. Este autor hace la siguiente reflexión: “Tres requerimientos, tres plazos de subsanación, tres multas (y otros tres nuevos plazos lógicamente) son necesarios para llegar a un final, que, en las situaciones especialmente conflictivas que son las que realmente lo merecen, se ve perfectamente desde el principio. Entre tanto, pueden pasar varios años (más de uno en todo caso) de tensión, a lo largo de los cuales la autoridad municipal, tan modesta en sus posibilidades y tan condicionada por múltiples razones, se desgasta gravemente cuando menos, pudiendo, incluso, ser sustituida como no es infrecuente.”

⁸⁶⁶ BOE núm. 82, de 5 de abril de 1979.

mencionaba a los Gobernadores civiles y a la Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, órganos a través de los cuales actuaba el Estado, y que debían dejar paso a la nueva organización autonómica, siendo, en primer lugar, el Decreto 41/79, de 17 de diciembre⁸⁶⁷, el que asigne dichas competencias a la Consejería de Interior, dejándose la regulación del ejercicio de las mismas para el Decreto 60/1981, de 9 de noviembre⁸⁶⁸, a través del cual aparecerán las nuevas “*Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades*” que venían a sustituir a aquellas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Dejando a un lado los diversos cambios que sobre dicha materia se han ido experimentando posteriormente, en tal sentido el Decreto 126/1982, de 13 de octubre, *sobre la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación*⁸⁶⁹, que atribuirá dicha competencia a esta Consejería, concretamente a la Dirección General de Coordinación y Administración Local, y, como ya adelantábamos, la Ley 6/84, de 12 de junio, creadora de la AMA, que hará lo mismo con respecto a esta⁸⁷⁰, a donde pretendemos llegar es a constatar que la Administración andaluza aún teniendo transferida la competencia desde 1979 y aún habiéndola regulado desde principios de los 80 ha tardado casi una década en abordar el asunto, esperando todo este tiempo para intervenir en un problema más que conocido. Y es que, la primera pregunta antes planteada nos lleva a esta otra: ¿por qué la Administración autonómica no ha hecho uso de lo dispuesto en los art. 35 y ss. del RAMINP, para, entre otras cosas, velar por su escrupuloso cumplimiento?.

⁸⁶⁷ BOJA núm. 8, de 18 de diciembre de 1979.

⁸⁶⁸ BOJA núm. 23, de 30 de noviembre de 1981.

⁸⁶⁹ BOJA núm. 29, de 5 de noviembre de 1982.

⁸⁷⁰ Después de la Ley 6/84 se dictará el Decreto 20/1985, de 5 de febrero, *por el que se atribuyen ciertas competencias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, a los Delegados de la Consejería de Gobernación* (BOJA núm. 16, de 19 de febrero de 1985).

Además, y por si fuera poco lo que acabamos de mencionar, junto a lo anterior también debe de señalarse el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma andaluza en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, realizado mediante el Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto⁸⁷¹, que determinará con claridad, y con independencia del otorgamiento de las concesiones para la ocupación del dominio público, que seguirá en manos de la Administración Central, la nueva tarea de la Administración andaluza de autorizar las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes que tengan por destino las aguas del litoral andaluz⁸⁷², así como de la posterior fiscalización de las mismas.

Hubiera sido bastante acertado, por parte de la Administración autonómica, hacer uso de su competencia en la materia desde un principio, utilizando los cauces que estos arts. del RAMINP mencionaban, y que incluso, en puntos más concretos como la contaminación atmosférica, encontrarán su interconexión con preceptos como el art. 12 y 13 de la LPAA, que hablaban de infracciones a lo establecido por dicha norma y de los órganos que eran competentes, en función de la cuantía, para la imposición de las sanciones correspondientes, entre los que se encontraban los Alcaldes y los Gobernadores civiles, sin olvidar el desarrollo que ofrecían los arts. 85 a 87 de su Reglamento contenido en el Decreto 833/1975.

La desatención reiterada hacia las herramientas procedimentales articuladas por la normativa del momento, de cara a la efectiva vigilancia de las actividades industriales

⁸⁷¹ BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 1983. BOJA núm. 96, de 29 de noviembre de 1983.

⁸⁷² Poco después era aprobado en Andalucía el Decreto 178/1984, de 19 de junio, *sobre vigilancia sanitaria y ambiental de las playas de Andalucía* (BOJA núm. 66, de 10 de julio de 1984), norma que parecía centrarse sólo en el turismo a la hora de analizar el conjunto de efectos medioambientales sufridos por el litoral andaluz, dejando a un lado la actividad industrial, y sobre todo pesada, que tanta incidencia podía tener sobre dicho litoral, desde un punto de vista medioambiental.

en lo que a su incidencia ambiental se refiere, ha supuesto la nota dominante durante mucho tiempo en enclaves industriales como el que en este caso analizamos, haciendo que la función administrativa de inspección ambiental carezca de realidad práctica⁸⁷³.

Y no es que se le pidiese a la Administración autonómica que cortara por lo sano en relación a la situación que se vivía, que era producto, cómo no, de una más que evidente, dejadez de períodos anteriores, sino que simplemente hubiera bastado con atender al mandato contenido en el mencionado art. 45 del texto constitucional que años antes se estrenaba y que no suponía, por otro lado, el rechazo de pleno a la industria, sino más bien el reconocimiento de la necesidad de tener presente el medio ambiente para encontrar un adecuado equilibrio entre este y la industrialización, en definitiva para encontrar la compatibilidad entre ambos de la que hablaba en ese momento la importante STC 64/1982, de 4 de noviembre⁸⁷⁴, en su Fundamento Jurídico segundo:

“El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida(...).Recuérdese también que la «calidad de la vida» que cita el art. 45

⁸⁷³ FERNÁNDEZ RAMOS, S.; “Inspección ambiental” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 133 a 158.

⁸⁷⁴ La STC núm. 64/1982, de 4 de noviembre de 1982, Recurso de inconstitucionalidad núm. 114/1982, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Latorre Segura (BOE de 10 de diciembre de 1982, suplemento al núm. 296).

y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1) (...) Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.»

Tal vez estas cuestiones que nos planteamos sólo encuentren respuesta en aquellas líneas⁸⁷⁵ que reproducíamos en este trabajo y cuya titularidad correspondía al Subdirector General del Medio Ambiente Industrial, D. Alfonso Enseñat de Villalonga, que, como indicábamos, manifestaba, a principio de los 80, su opinión sobre la postura del Estado ante la problemática medioambiental. De todos modos, lo que no se puede negar es la existencia de una sospechosa casualidad entre el momento en el que se adoptan Los Planes correctores para el Campo de Gibraltar y la denuncia y posterior juicio por delito ecológico contra la mercantil CEPSA, que realmente será la primera vez en que se ponga en jaque al elemento industrial de la zona.

3.3. ÚLTIMA ETAPA. LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD (1992- Actualidad).

Nos adentramos ahora en el análisis del último de los ciclos en los que hemos considerado pertinente dividir el estudio abordado en el tercer capítulo de este trabajo,

⁸⁷⁵ Véanse las págs. 418 y 419 de este trabajo.

ciclo en el que se puede mencionar de inicio la existencia de un reconocimiento de la situación de crisis medioambiental del área campogibaltareña, no ya sólo desde la perspectiva de los órganos de la Administración, muy en concreto de la autonómica andaluza, que como veíamos se habían manifestado mediante los señalados Planes correctores, sino también desde la esfera judicial más cercana. Era bastante singular el hecho de que el Decanato de Jueces de la ciudad de Algeciras organizara las “*Jornadas sobre Medio Ambiente Campo de Gibraltar*”⁸⁷⁶, en las que se reservarían su hueco, en calidad de colaboradores, entes como la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, Ayuntamiento de Algeciras, la AMA, la Junta del Puerto de Algeciras-La Línea, la Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar y alguna entidad financiera, y en las que, además de llegar a conclusiones carentes de novedad alguna, que no de importancia, como que la conservación y mejora del medio ambiente y del entorno ecológico era un mandato constitucional, característica que compartía con el desarrollo económico, para conseguir el objetivo de una mejor calidad de vida, se destacaba por otro lado cuestiones tan manifiestamente relevantes como la cortedad del precepto penal encargado de la protección del medio ambiente⁸⁷⁷ o la realidad de una Administración de Justicia carente de los instrumentos imprescindibles para la efectividad de dicha protección. Exactamente las conclusiones tercera y cuarta resultaban interesantes, y decían lo siguiente:

“Tercera.- Se constata la total insuficiencia del precepto penal que actualmente protege el medio ambiente de manera específica – artículo 347 bis del Código

⁸⁷⁶ 12 y 13 de marzo de 1992.

⁸⁷⁷ La exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, *de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal* (BOE núm. 152, de 27 de junio de 1983) ya señalaba que: “*Sin duda, unos preceptos penales no han de poder por sí solos lograr la desaparición de toda industria o actividad nociva para personas o medio ambiente; pero también es evidente que cualquier política tendente a introducir rigurosidad en ese problema requiere el auxilio coercitivo de la Ley penal.*”

Penal-, y los problemas que su carácter de norma penal “en blanco” plantea; es necesario una delimitación precisa de aquellas leyes o reglamentos cuya contravención es plenamente relevante y su reordenación en un sistema homogéneo y completo de protección del medio ambiente, sistematizado y articulado alrededor de una ley orgánica.

Cuarta.- Se pone de manifiesto la ausencia en la Administración de Justicia, de los medios materiales y humanos, necesarios para una satisfactoria instrucción y posterior enjuiciamiento de los delitos contra el medio ambiente, en los que resultan cruciales, las pruebas periciales generalmente de gran complejidad técnica y coste económico.”

Estas conclusiones que hacían referencia a insuficiencias de carácter estatal, y que por lo tanto iban a perjudicar a todo el territorio nacional, se relacionaban junto a problemas específicos del enclave en cuestión, así el tema de los vertidos a la Bahía algecireña, sobre el que tanto se ha venido haciendo hincapié, también estará presente en el evento, al igual que el asunto de la polución atmosférica y su incidencia en la salud de los habitantes de la comarca campogibraltareña, que llevará incluso a recoger el compromiso, nunca cumplido, por parte del Director Provincial de la AMA, de gestionar ante el Servicio Andaluz de Salud (en adelante el SAS) un estudio epidemiológico de la zona. Ya al principio de este trabajo se planteaba toda la polémica surgida en torno a la necesidad de elaborar este tipo de estudio⁸⁷⁸ con el fin, sobre todo, de determinar la existencia o no de una relación causa-efecto entre el desarrollo de la actividad industrial y los problemas de salud que padecía la población

⁸⁷⁸ Véanse las págs. 245 y ss. de este trabajo.

campogibaltareña, y que, como vemos, no era algo de última hora, sino todo lo contrario, se trataba de una reivindicación anterior.

Además el comienzo de este tercer período coincidirá con la aparición, en el ámbito nacional, de una nueva norma cuya finalidad, como proclama el propio texto de su art. 2, en su último párrafo, será la de “...contribuir a compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente”, nos estamos refiriendo a la Ley 21/1992, de 16 de julio, *de Industria*⁸⁷⁹, que suponía el abandono definitivo de la vetusta Ley de 24 de noviembre de 1939, *de Ordenación y Defensa de la Industria*⁸⁸⁰ y de la, tan presente en los inicios del proceso de desarrollo industrial de la comarca campogibaltareña y de otros puntos geográficos del territorio nacional, Ley 152/1963, de 2 de diciembre, *de Industrias de Interés Preferente*⁸⁸¹. La exposición de motivos de esta norma de 1992 reconocerá, utilizando las palabras “*importancia primordial*”, el papel atribuido al RAMINP en materia de seguridad industrial, aunque poniendo a la vez de relieve la existencia de importantes lagunas en el régimen sancionador de la misma. Realmente, como comentábamos anteriormente, el principal problema en relación a este régimen sancionador consistía más que en la existencia de lagunas, en su inobservancia, en su no aplicación, pero no obstante, esta nueva norma, esta nueva Ley, que no Reglamento, que justificaba su existencia y contenido con todo un elenco de

⁸⁷⁹ BOE núm. 176, de 23 de julio de 1992.

⁸⁸⁰ BOE núm. 349, de 15 de diciembre de 1939. Esta Ley contenía en su art. cuarto, que hacía referencia a las normas generales de la intervención del Estado para la ordenación Industrial, una mención a la actividades insalubres y peligrosas en su letra k): “*Se exigirá una dirección técnica española responsable en las industrias de interés nacional y en las insalubres o peligrosas que por su importancia lo requieran, según clasificación que se insertará en el Reglamento correspondiente*”. Esa “*dirección técnica española responsable*” de la que hablaba el precepto se trataba sin lugar a dudas de un concepto indeterminado que llevaba al planteamiento de numerosas incógnitas al respecto.

⁸⁸¹ BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1963.

preceptos constitucionales⁸⁸² debidamente ordenados, parecía vaticinar un futuro distinto al pasado vivido en torno al RAMINP. Efectivamente, se establecía, en línea no sólo con aquella finalidad de encontrar la armonía entre lo industrial y lo medioambiental, sino también con otros fines que igualmente marcaba la norma, un régimen sancionador más completo, que por lo menos creaba una sensación de mayor garantía.

Si en la esfera internacional eran de destacar eventos como la “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*”, también conocida como “*Cumbre de la tierra*”, que tuvo lugar entre el 3 y el 14 de junio de 1992 y donde se aprobaron documentos tan relevantes como la Declaración de Río⁸⁸³ y la Agenda 21⁸⁸⁴, en el contexto comunitario la política medioambiental seguía siendo perfilada

⁸⁸² El art. 38 CE que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el art. 40.1 CE que señala que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica, el art. 130.1 CE que habla de la obligación de los poderes públicos de atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, el art. 139.2 CE que determina que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, el art. 51.1 CE que encomienda a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos, el art. 45.2 CE que se encarga de ordenar a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva y el art. 149.1.13.ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, consecuentemente, al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales.

⁸⁸³ Recoge el concepto fundamental de desarrollo sostenible, que combina las aspiraciones compartidas por todos los países al progreso económico y material con la necesidad de una conciencia ecológica. Además de eso, por introducir un objetivo global de paz y de desarrollo social duraderos, la Río-92 constituyó una respuesta tardía a las gestiones de los países del Sur hechas desde la reunión de Estocolmo.

⁸⁸⁴ La Agenda 21 o Programa 21 es un programa de la ONU para promover el desarrollo sostenible. Es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los Gobiernos de sus Estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las cuales ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. Agenda es una lista detallada de asuntos que requieren atención, organizada cronológicamente, 21 hace referencia al siglo XXI. La palabra agenda, aunque de origen latino (plural de *agendum*) es un anglicismo en castellano; el término oficial adoptado por la ONU es Programa 21, aunque poco se usa a nivel internacional.

fundamentalmente a través de los PAM, y el “*Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*”, supondrá el Quinto⁸⁸⁵ de estos instrumentos europeos, que va abarcar el período que comprende desde 1992 hasta 2000. Según se indica en el sexto considerando de la Resolución mediante la cual nace este Programa, el nombre del mismo va a ser el de “*Hacia un desarrollo sostenible*”. Esta denominación ponía de manifiesto la necesidad de completar los aspectos o ámbitos, que implicaban el aludido desarrollo, apellidado sostenible, término introducido en política internacional por Jeffrey McNeely, miembro de la *International Union for the Conservation of Nature (IUCN)*, quien llegaba a la conclusión de que “*la conservación de la naturaleza tal vez sea una precondition del crecimiento económico, ya que el consumo futuro depende en gran medida del stock de capital natural.*”⁸⁸⁶; y formalizado por primera vez en 1987 en el Informe “*Nuestro Futuro Común*”⁸⁸⁷ o también conocido por “*Informe Brundtland*”, por haber sido realizado bajo la coordinación de la doctora Gro Harlem Brundtland, en el seno de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, y que al referirse al mismo decía: “*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. Y hacemos referencia a aspectos o ámbitos en plural ya que este término no tiene un carácter exclusivamente ambientalista, todo lo contrario, teóricamente sobrepasa los límites de

⁸⁸⁵ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DO núm. C 138, de 17 de mayo de 1993).

⁸⁸⁶ AAVV, *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid, 2005, pág. 181.

⁸⁸⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/42/187, de 11 de diciembre de 1987. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

la ecología y se adentra en otros dos ámbitos importantes como son el de la ciencia económica⁸⁸⁸ y el social-cultural⁸⁸⁹.

El panorama comunitario, en el que nace el Programa, va a estar marcado por eventos tan importantes como el TUE firmado en Maastrich⁸⁹⁰. Este Tratado⁸⁹¹, posteriormente modificado por el Tratado de Amsterdam⁸⁹², que a su vez fue

⁸⁸⁸ JUSTE, J.; *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ed. MacGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 32. Este autor establece que “...la noción de desarrollo sostenible traduce una evolución marcada por el tránsito hacia la denominada economía ambiental, que constituye una nueva frontera del pensamiento económico de nuestros días”.

⁸⁸⁹ El informe “*Ciudades sostenibles en Europa*” (1994) también hace referencia al concepto que analizamos, siendo necesario e ilustrativo hacer mención literal de la parte que nos interesa: “...el concepto de desarrollo sostenible es mucho más amplio que el de protección ambiental, porque comprende tanto la dimensión económica como la social y utiliza las nociones de equidad entre pueblos y entre generaciones. De tal concepto se desprende que un desarrollo ulterior sólo puede ser perseguido dentro de los límites dictados por la capacidad de carga de los sistemas naturales. Cuando haya incertidumbre acerca de los límites de carga del ambiente será prioritario evitar riesgos potenciales relevantes, es decir, actuar según el principio de precaución. Tales principios requieren procedimientos políticos encaminados a administrar la demanda de bienes y servicios antes que a saciarla. Además la sostenibilidad ambiental debe buscarse mediante instrumentos de planificación porque la fuerza del mercado por sí sola no es capaz de garantizar la integración de los aspectos ambientales, económicos y sociales. El desafío que supone un desarrollo urbano sostenible para el ambiente consiste en la búsqueda de soluciones de los problemas sufridos por las ciudades y de los problemas que éstas provocan, reconociendo que las ciudades también son capaces de aportar, potencialmente, muchas soluciones. Los administradores de las ciudades deben buscar satisfacer las necesidades sociales y económicas de los residentes pero respetando los sistemas naturales locales, regionales y planetarios, resolviendo los problemas cuando sea posible, a nivel local, antes que actuar transfiriéndolos en el espacio o en el tiempo, a otros lugares o a otras generaciones.”

⁸⁹⁰ Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 (DO núm. C 191, de 29 de julio de 1992).

⁸⁹¹ La referencia a Maastrich la encontramos en el punto número dos de la introducción del Programa cuando dice que: “*El nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 por todos los Estados miembros, ha introducido como objetivo principal de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (artículo 2). Entre las actividades de la Unión incluye una política en el ámbito del medio ambiente (letra k del artículo 3) y especifica que tal política debe tender a alcanzar un grado de protección del medio ambiente elevado y que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad (apartado 2 del artículo 130R). En el nuevo Tratado se da también gran importancia al principio de subsidiariedad (artículo 3B), y se declara que las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos (artículo A). Además exige que la política comunitaria de medio ambiente contribuya a fomentar medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales de medio ambiente (apartado 1 del artículo 130R). A este respecto, la Comunidad debe hacer todo lo que esté en sus manos para encontrar soluciones con respecto al medio ambiente y al desarrollo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) que va a celebrarse en Río de Janeiro en junio de 1992.*”

⁸⁹² Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modificó disposiciones del TUE (DO núm. C 340, de 10 de noviembre de 1997).

modificado por el de Niza⁸⁹³, y este por el de Lisboa⁸⁹⁴ pondrá de manifiesto en 1992 en su Título I, art. B que: *“La Unión Europea tendrá como objetivos: promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible...”*.

Con posterioridad verá la luz el Sexto⁸⁹⁵ de los PAM, que enarbolando la frase *“El futuro está en nuestras manos”*, se va a marcar como horizonte temporal el período comprendido desde 2001 hasta 2010. Es de destacar del mismo dos aspectos, en primer lugar el reconocimiento de la existencia aún de graves problemas medioambientales, y, en segundo lugar, la necesidad de afrontar el gran problema del cambio climático⁸⁹⁶.

⁸⁹³ Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003, para modificar los tratados vigentes (DO núm. C 80, de 10 de marzo de 2001).

⁸⁹⁴ Tratado de Lisboa, firmado el 13 de enero de 2007, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (DO núm. C 306, de 17 diciembre de 2007).

⁸⁹⁵ Decisión Núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO núm. L 242 de 22 de julio de 2002).

⁸⁹⁶ En tal sentido es interesante reproducir el texto de la Decisión donde se aprueba el Programa, cuando indica, dentro del art. 2.2, la siguiente meta: *“...hacer hincapié en el problema del cambio climático como principal desafío para, como mínimo, el próximo decenio, y contribuir al objetivo a largo plazo de estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. Por tanto, el Programa se regirá por un objetivo a largo plazo de un aumento máximo en la temperatura del planeta de 2° Celsius con respecto a los niveles preindustriales y una concentración de CO2 inferior a 550 ppm. A más largo plazo, es posible que ello requiera una reducción general en un 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con 1990, según los datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).”*

3.3.1. La ordenación territorial y la urbanística como instrumentos necesarios en la dicotomía industrialización-medio ambiente. El caso concreto del Campo de Gibraltar.

A) La Ordenación territorial.

a) Consideraciones generales.

Está claro que los distintos factores del escenario, tanto nacional, comunitario, como internacional, que acabamos de describir, influirán sin lugar a dudas en el desarrollo de los acontecimientos de estos años, provocando el correspondiente elenco de efectos en la esfera local, y más concretamente en el área campogibaltareña; pero si había algo que en mayor o menor medida parecía prometedor, entre otras cosas desde el punto de vista de encarar de una vez por todas la problemática medioambiental de dicha zona, posibilitando alguna solución al respecto, era la ordenación territorial, que se antojaba como la adecuada combinación de elementos fundamentales, entre los que se encontraba el ecológico, y que en el proceso de desarrollo industrial de la bahía campogibaltareña había sido la gran ignorada.

Este valor que se le pretendía dar a esta ordenación no era algo sacado de la manga, ni el producto de opiniones estériles, sino que desde principios de la década de los ochenta se ponía el acento en el mérito de la misma en orden a procurar remedio a los problemas derivados de una ausencia clara de orden en el territorio. En tal sentido en mayo de 1983 ya la “*Carta Europea de Ordenación del Territorio*”⁸⁹⁷ la definía como:

⁸⁹⁷ Recomendación n. R (84) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptada el 26 de enero de 1984.

“La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según una estrategia global”.

No han faltado voces doctrinales⁸⁹⁸ que han comentado esta definición y que, evidentemente, han dado la suya, pero con independencia de ello será el propio TC el que, a través de su jurisprudencia y de manera insistente, ponga de manifiesto que la ordenación territorial *“tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”* suponiendo *“un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*⁸⁹⁹, en base a lo cual el profesor Diego J. VERA⁹⁰⁰ llegará a la conclusión de

⁸⁹⁸ ÁVILA ORIVE, J.L.; *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993, pág. 67: *“Esta visión conceptual tiene dos partes diferenciables: Una primera, fáctica y otra teórica. La primera de ellas sin la segunda, supondría la consideración de una ciencia sin alma propia que camina al paso de las políticas sectoriales que, con proyección territorial, marcan un acento permanente y un desarrollo desequilibrado y caótico. La presencia de la segunda parte, minimiza los efectos que inicialmente se perciben de esta aseveración fáctica y resitúa todo el concepto”*; PÉREZ ANDRÉS, A.A.; *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 19: *“la Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”*; HIGUERAS GARCÍA, E.; *Urbanismo Bioclimático*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 2006, pág. 131: *“Los principales objetivos del planeamiento territorial son: 1. Desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones. 2. Mejora de la calidad de vida. 3. Gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente. 4. Utilización racional del territorio.”*; CRUZ VILLALÓN, J.; *“La política de ordenación del territorio de Andalucía”* en *Boletín económico de Andalucía*, núm. 25, 1999, publicado por la Junta de Andalucía, pág. 293: *“...es la referencia más importante para las políticas de ordenación del territorio en Europa, tanto en la medida que está inspirando las políticas de ordenación del territorio en los distintos países miembros, como porque marca el punto de partida y establece una línea de continuidad con las políticas de ordenación del territorio que cada vez en mayor medida se está consolidando en el propio espacio europeo”*; AAVV, *Ordenación ... op. cit.* pág. 185: *“Este documento debe ser destacado por la importancia de establecer el concepto, las características y los objetivos de la ordenación del territorio.”*

⁸⁹⁹ STC núm. 36/1994, de 10 de febrero de 1994, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1160/1987, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Carles Viver Pi-Sunyer (BOE de 17 de marzo de 1994, suplemento al núm. 65) y STC núm. 28/1997, de 13 de febrero 1997, Cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/1991,

que *“las técnicas de ordenación territorial constituyen, de esta manera, un elemento esencial e indiscutible en la protección de los recursos naturales y en el logro del desarrollo sostenible y la calidad de vida”*.

Con esta breve y pero necesaria evocación conceptual sobre la ordenación territorial podemos asentar la idea de que la misma siempre ha debido pivotar entorno, no sólo, al elemento económico, social y cultural, sino también al ecológico, ingredientes todos ellos que aparecían como esenciales en la composición que esta suponía, lo que, dicho de otro modo, llevaba a la conclusión de que la ignorancia o exclusión de alguno de ellos tendría que dejar sin sentido la mezcla señalada; mezcla que, por otro lado, llevaba a una interconexión directa con la noción de desarrollo sostenible, que desde el marco europeo se publicitaba.

Este documento de 1983, gestado en la Sexta Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, celebrada en Torremolinos, diferenciaba en su punto 21 cuatro niveles de decisión en la Ordenación del Territorio, el europeo, el nacional, el regional y el local, aunque, eso sí, reconociendo que el regional era *“...el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio...”*. Con ello se estaba lanzando el claro mensaje de que Administraciones, como las autonómicas en el caso de nuestro país, tenían que asumir la tarea de articular el régimen jurídico adecuado en lo que ordenación territorial se refería.

Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando García-Mon y González-Regueral (BOE de 14 de marzo de 1997, suplemento al núm. 63).

⁹⁰⁰ VERA JURADO, D.J.; “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Medio Ambiente” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, pág. 389.

El año 1994 será realmente interesante y relevante, no sólo en el ámbito europeo donde comenzarán a escucharse los primeros reclamos de una política de Ordenación Territorial como instrumento básico para alcanzar la meta del acuñado desarrollo sostenible⁹⁰¹, sino también en el andaluz, puesto que en el verán la luz la Ley 1/1994, de 11 de enero, *de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*⁹⁰² (en adelante LOTA), un tanto tardía, eso sí, en comparación con otras sobre la misma materia procedentes de otras CCAA⁹⁰³, y la Ley 7/1994, de 18 de mayo, *de Protección Ambiental*⁹⁰⁴ (en adelante LPA), normas andaluzas ambas que inevitablemente han marcado un antes y un después en la materia objeto de regulación.

La LOTA había sido precedida por una serie instrumentos de planificación como eran los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*⁹⁰⁵, que contenían un repertorio de espacios susceptibles de protección en atención a sus características y a su valor natural y paisajístico; las *Directrices del Litoral andaluz*⁹⁰⁶, que nacían con la

⁹⁰¹ GÓMEZ OREA, D.; *Ordenación Territorial*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2007, pág. 99 y ss.

⁹⁰² BOJA núm. 8, de 22 de enero de 1994. BOE núm. 34, de 9 de febrero de 1994.

⁹⁰³ Podemos mencionar la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña (DOGC núm. 385, de 30 de noviembre de 1983), la Ley 10/1984, de 30 de mayo, *de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid* (BOCM núm. 143, de 16 de junio de 1984) y la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial de Asturias (BOPA núm. 86, de 14 de abril de 1987).

⁹⁰⁴ BOJA núm. 79, de 31 de mayo de 1994. BOE núm. 156, de 1 de julio de 1994.

⁹⁰⁵ Por Resoluciones de 7 de julio de 1986 de la Consejería de Política Territorial se aprobaban definitivamente los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y los Catálogos de Espacios y Bienes Protegidos de las Provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla (BOJA núm. 75, de 1 de agosto de 1986); por Resoluciones de 6 de marzo de 1987, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes se aprobarán definitivamente los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de las Provincias de Málaga y Granada (BOJA núm. 25, de 25 de marzo de 1987) y por Resolución de 25 de abril de 1987, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes se aprobará definitivamente el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Almería (BOJA núm. 42, de 18 de mayo de 1987).

⁹⁰⁶ Decreto 118/1990, de 17 de abril, *por el que se aprueban las directrices regionales del litoral de Andalucía* (BOJA núm. 40, de 18 de mayo de 1990).

vocación de orientar las políticas urbanísticas, pero que presentaban principalmente un problema de concepto; las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*⁹⁰⁷ y los *Avances de Ordenación del Litoral*⁹⁰⁸. Si hay algo que compartirán todos ellos es que adolecerán sobre todo de limitada repercusión y de evidente debilidad jurídica⁹⁰⁹. Además serán de destacar en esta etapa anterior a 1994 otros instrumentos como el *Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno*⁹¹⁰, que se aprobaba en cumplimiento del mandato contenido en la ley que en 1978 creaba dicho Parque⁹¹¹, o en materia de infraestructuras, el *Plan general de carreteras* de 1987 y el *Plan estratégico ferroviario* de 1988.

A partir de 1994, los objetivos que en principio se establecen en el art. 2 de la LOTA, son bastante claros, cooperar para alcanzar la meta de cohesión e integración de la Comunidad andaluza, sin perder el norte de un desarrollo equilibrado, afinándose, aún más, en la especificación de buscar, por un lado, la articulación territorial interna y externa de la Comunidad Autónoma, y por otro, el reparto geográfico de las actividades y de los usos del suelo, compaginado todo ello con un lógico desarrollo socioeconómico, con las potencialidades que ofrece el territorio y con una necesaria protección de la naturaleza, del patrimonio histórico y cultural. El sistema de planeamiento que la nueva ley concebía diferenciaba en primer lugar entre dos figuras,

⁹⁰⁷ Acuerdo de 27 de marzo de 1990, del Consejo de Gobierno, *por el que se aprueban las bases para la ordenación del territorio de Andalucía* (BOJA núm. 40, de 18 de mayo de 1990).

⁹⁰⁸ Orden de 27 de mayo de 1986, *por la que se acuerda la redacción de avances de ordenación del litoral para los ámbitos territoriales que se indican* (BOJA núm. 45, 10 de mayo de 1985).

⁹⁰⁹ VERA JURADO, D.J.; “Ordenación.... *op. cit.* págs. 389 y 390.

⁹¹⁰ Decreto 181/1988, de 3 de mayo, *por el que se aprueba definitivamente el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno y se crea la Comisión de Seguimiento y Gestión para el desarrollo del Plan* (BOJA núm. 37, de 13 de mayo de 1988).

⁹¹¹ Ley 91/1978, de 28 de diciembre, *del Parque Natural de Doñana* (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979).

una, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA), que iba a tener la labor fundamental de disponer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz, siendo, y esto era quizás una de las cosas más importantes, el marco de referencia para los demás instrumentos de planeamiento que regulaba la misma Ley, así como para todas aquellas actuaciones que iban a tener incidencia en la Ordenación del Territorio; y la otra, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, que iban a tener también la labor de fijar los elementos básicos para la organización y la estructura del territorio, lógicamente dentro de su ámbito concreto, cumpliendo también la función de erigirse, dentro de dicho ámbito, en marco referencial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares. Por otro lado habrá un conjunto de actividades de planificación del Gobierno andaluz, como la planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras o los Planes de Ordenación de Recurso Naturales (en adelante PORN), entre otras, que la norma incluirá en su anexo, y que pasarán a engrosar el concepto de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Como indicábamos más arriba, junto a la LOTA surgirá en el mismo año la LPA considerada por algunos autores como el verdadero “*corazón*”⁹¹² del derecho ambiental andaluz, que además de hacer la inevitable llamada al desarrollo sostenible, después de definir la defensa del medio ambiente como necesidad social y derecho colectivo de los ciudadanos, muestra sus objetivos, que no podían ser otros que los de “*prevenir, minimizar o, en su caso, impedir los efectos que determinadas actuaciones públicas o*

⁹¹² JORDANO FRAGA, J.; “Prevención Ambiental: Evaluación de impacto ambiental, Informe Ambiental y Calificación Ambiental” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, pág. 357.

privadas puedan tener sobre el medio ambiente y la calidad de vida...”. Así como estos objetivos resultaban de la lectura del primer precepto de este cuerpo normativo, la tarea de dar contenido al mencionado verbo “prevenir”, se dejará en manos del núm. 2 de su segundo artículo, que lo resumirá en “...el conjunto de actuaciones a realizar sobre planes, programas y proyectos de construcción, instalaciones u obras públicas o privadas que se hallen comprendidas en los anexos I, II y III de la presente Ley, a fin de evitar o minimizar anticipadamente los efectos que su realización pudieran producir en el medio ambiente”.

Esta Ley, como vemos, pondrá el acento en la prevención ambiental, introduciendo dentro del derecho autonómico andaluz además de la Evaluación del Impacto Ambiental⁹¹³, que aparecía en el marco comunitario mediante la Directiva 85/337 del Consejo de la Comunidades Europeas del 27 de junio de 1985, y que obtenía su trasposición a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, otros dos procedimientos prevención, el Informe Ambiental⁹¹⁴ y la Calificación Ambiental⁹¹⁵, complementando de tal manera la regulación ya existente mencionada.

El panorama parecía alentador, puesto que en el ordenamiento jurídico andaluz se habían articulado una serie de mecanismos destinados a garantizar, por un lado la ordenación, la necesaria articulación interna del territorio de la Comunidad Autónoma,

⁹¹³ Decreto 292/1995, de 12 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 150, de 28 de diciembre de 1996).

⁹¹⁴ Decreto 153/1996, de 30 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental (BOJA núm. 69, de 18 de junio de 1996).

⁹¹⁵ Decreto 297/1985, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental (BOJA núm. 3, de 11 de enero de 1996).

acompañada de la adecuada interconexión con el exterior de la misma, y por otro lado, la exigencia de tener muy presente no sólo aspectos tan relevantes, indudablemente, como el desarrollo económico, sino también, la protección, la defensa del soporte natural, puesto que los recursos naturales que ofrecía el territorio debían ser considerados como parte fundamental del mismo, sin el cual este perdería no sólo su esencia sino incluso su aspecto físico.

b) Primer intento de un Plan subregional para el Campo de Gibraltar.

Con la sinergia del momento la Administración andaluza asumirá el reto, en principio, de hacer frente a la ordenación territorial de determinadas zonas⁹¹⁶ de la Comunidad, entre las que estará el Campo de Gibraltar. El Acuerdo de 17 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, *por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Comarca del Campo de Gibraltar*⁹¹⁷, será, con la recién estrenada normativa andaluza, el punto de partida en este intento, como decimos, de dar cauce a la oportuna conexión de los elementos económico, social, cultural y ecológico del territorio campogibaltareño.

⁹¹⁶ Acuerdo de 10 de mayo de 1994, del Consejo de gobierno, *por el que se formula del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Bahía de Cádiz* (BOJA núm. 97, 28 de junio de 1994); Acuerdo de 10 de mayo de 1994, del Consejo de gobierno, *por el que se formula del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga* (BOJA núm. 98, 30 de junio de 1994); Acuerdo de 24 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, *por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada* (BOJA núm. 98, 30 de junio de 1994) y Acuerdo de 31 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, *por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla* (BOJA núm. 98, 30 de junio de 1994).

⁹¹⁷ BOJA núm. 98, 30 de junio de 1994.

No obstante lo que acabamos de señalar, no sería correcto afirmar que nunca antes había habido actuaciones por parte de la Administración autonómica andaluza en relación a esta cuestión, puesto que sí han existido y han servido, por lo menos, para poner de relieve las especiales y comunes características de todo el territorio campogibraltaño, y por extensión la necesidad de una ordenación territorial y urbanística comarcal.

En 1981 la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura de la Junta de Andalucía encargaba la elaboración de un informe como primera fase de lo que sería el “*Estudio de Coordinación del Planeamiento Urbanístico de los Municipios de la Bahía de Algeciras*”⁹¹⁸. En este documento además de ponerse de manifiesto determinadas carencias de las que adolecía el sistema en general de aquel momento, como por ejemplo la inexistencia de una adecuada conexión entre la política de ordenación territorial y la planificación de inversiones, que junto con otras no hacían sino evidenciar la necesidad de una sucesión ordenada y consecuente de actos de armonización de políticas que a priori parecían estar desconectadas, también se advertía la finalidad genérica que, vista desde la óptica del propio programa político de la mencionada Consejería, se pretendía atribuir a esa coordinación del planeamiento municipal, que era la de entender el planeamiento territorial como proceso de compatibilización entre los distintos planes municipales, lo que aparecía como fundamento metodológico de aquel programa de cara a la formulación en su momento de un Plan Regional, y en su caso de todo planeamiento supramunicipal.

⁹¹⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

Este informe, tras dejar claro lo imprescindible que se antojaba dicha coordinación para el caso campogibraltareño, llegaba a la conclusión de que para hacerla efectiva sería necesaria la elaboración de lo que él llamaba un Plan supramunicipal, que podía consistir concretamente en un Plan General de Ordenación Urbana de ámbito comarcal o bien en unas Directrices comarcales de planeamiento y gestión, resaltando de una manera u otra la imperiosa necesidad de que existiera una figura comarcal, término que también emplea en su texto, y con respecto al cual, a la hora de establecer que debería formar parte de su contenido básico, no deja pasar la oportunidad de incluir la toma de decisiones de carácter cautelar para con algunas zonas del territorio campogibraltareño, basándose en razones de protección medioambiental.

Un segundo documento⁹¹⁹ que formará parte de una segunda fase de aquel Estudio y que llevará el nombre de “*Pre-diagnóstico*”, se encargará de resaltar la idea de la ineludible planificación comarcal, dejando claro que lo que se había experimentado hasta el momento, esto es, todo aquello que había sido fruto del proceso vivido en la etapa desarrollista, era a su vez consecuencia de la inadecuada planificación. Este documento afirmaba que el planeamiento debía ser un proceso de formación de políticas, siendo necesario el abandono del modelo tecnocrático por la gestión de los intereses en juego en cada ámbito territorial y económico sin que existiera más manipulación técnica que la requerida por el conocimiento científico de la realidad sobre la que se actuaba.

⁹¹⁹ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

Se llegaba incluso a elaborar, dentro del Estudio, una *“Propuesta de Protocolo Intermunicipal de Coordinación del planeamiento del Campo de Gibraltar”*⁹²⁰, en la que se incluía la creación de una Comisión Mixta, dentro de la cual evidentemente estarían representados todos los municipios del área campogibaltareña, y que tendría como función principal la de promover el proceso escalonado de formación de una política local común en materia de ordenación territorial y urbanismo.

El contenido de este estudio de 1981 será la antesala de lo que posteriormente sería el pronunciamiento de la Administración andaluza entorno a la necesidad de la efectiva existencia de un instrumento planificador de carácter comarcal. La Resolución de 15 de julio de 1983⁹²¹ de la mencionada Consejería de Política Territorial e Infraestructura no sólo acordará formalmente la redacción del avance de lo que denominaba el Plan General Comarcal del Campo de Gibraltar, sino que contendrá una exposición de motivos más que acertada, en tanto en cuanto sabrá condensar en unos párrafos, con claridad y concreción, la realidad de lo ocurrido hasta el momento desde el inicio del proceso de desarrollo industrial de la zona, realidad de la que el nuevo ente administrativo autonómico será heredero sin posibilidad de aceptación a beneficio de inventario. La Administración autonómica andaluza admitía expresamente, como se leía en los dos primeros párrafos de dicha exposición de motivos, que:

“La política urbanística y las políticas sectoriales con incidencia territorial llevadas a cabo hasta ahora en el Campo de Gibraltar, han adolecido en general de una falta de auténtica componente comarcal, y ello por muy diversos motivos: de una parte, haber estado basadas en actitudes políticas

⁹²⁰ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

⁹²¹ BOJA núm. 60, de 29 de julio de 1983.

coyunturales respecto del contencioso gibraltareño; de otra parte, la falta de participación de las entidades locales en la planificación y toma de decisiones; y finalmente, la primacía de intereses sectoriales o particulares así como una ausencia de objetivos a medio y largo plazo.

Todo ello ha conducido a una falta de coordinación entre las distintas actuaciones que ha producido y sigue produciendo graves situaciones de conflicto, incompatibilidades, inversiones improductivas, pérdida de calidad de vida y, en definitiva, desequilibrios territoriales y de desarrollo de unos municipios respecto de otros, sin que tampoco ello haya supuesto un completo aprovechamiento de las posibilidades reales y potenciales que tenía la comarca, ni se hayan alcanzado los mínimos de bienestar que el desarrollo debiera haber significado.”

La mención a la “*pérdida de la calidad de vida*”, era una clara alusión, entre otras cosas, a los problemas de salud pública que padecían los habitantes de la zona, consecuencia de las políticas mencionadas. Y aunque por un lado dicha Resolución gozaba de originalidad en cuanto a ese saber expresar desde la objetividad lo acaecido en las tierras campogibraltareñas, por otro, no hacía sino buscar refugio jurídico en una norma de ámbito nacional nacida incluso antes que nuestra Constitución, el Reglamento de Planeamiento de 1978⁹²², para poder acordar la redacción de Directrices a modo de Avance del Plan Comarcal. Concretamente se utilizaba el art. 115 de aquel que permitía

⁹²² Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, *por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1978)

a las entidades y organismos interesados la formulación de avances y de anteproyectos que servirían posteriormente de guía para los futuros Planes.

Si el estudio previo señalaba la necesidad de crear una Comisión Mixta, la Resolución por su parte creaba la Comisión Comarcal de Planeamiento Urbanístico del Campo de Gibraltar, donde además de las Corporaciones Locales, estaría representada la Diputación Provincial, la Consejería de Política Territorial e Infraestructura e incluso se invitaba a un representante de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del MOPU, estando así todas las Administraciones presentes.

Pero el contenido de esta Resolución no llegaría a tener ninguna efectividad real, por muy directa y esperanzadora que parecía ser su redacción. No obstante si es cierto que existiría un intento, esta vez protagonizado por la Mancomunidad campogibaltareña, que comenzaba a funcionar a mediados de los 80, de reavivar esta iniciativa de la Consejería mencionada. Efectivamente, en abril de 1985, se celebraba una reunión⁹²³ en Algeciras con el entonces titular de la Dirección General de Urbanismo andaluz, Florencio Zoido, para analizar el tema y determinar el porqué del fracaso experimentado hasta aquel momento en relación al planeamiento comarcal, planteándose incluso la posibilidad de que el nuevo ente supramunicipal, que al fin y al cabo representaba el espíritu de unión de la comarca natural, asumiera un papel protagonista en el asunto. Y aunque posteriormente se hablaría de crear un Departamento de Planificación y Gestión Territorial en el seno de la Mancomunidad, como fruto de un convenio entre esta y el Gobierno andaluz, aquel papel que mencionamos nunca llegaría a interpretarse.

⁹²³ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

El caso concreto del Campo de Gibraltar, como hemos venido analizando en este trabajo, y sin ánimo de ser reiterativos, es muy especial, ya que dentro del territorio andaluz cuenta con una idiosincrasia propia, que lo hace diferente⁹²⁴. En este enclave geoestratégico militar se han dado una serie de circunstancias, que lo han marcado y que lo han hecho totalmente distinto a cualquier otro, no permitiendo la aplicación de modelos estandarizados. La concatenación de acontecimientos ha hecho que, en primer lugar, hayan tenido que convivir dos pueblos vecinos pero extranjeros a la vez entre sí; sin la más absoluta duda, la existencia de la colonia inglesa ha marcado, marca y seguirá marcando el Campo de Gibraltar, como área de influencia más directa e inmediata, con lo que a nadie se le escapa la importancia de este elemento a la hora de desarrollar cualquier tipo de política en la zona, sin que ello sea diferente cuando se trata el tema de la ordenación territorial, aunque esto suponga llevar la cuestión a parámetros supranacionales.

En segundo lugar, y vinculado con lo que acabamos de decir, no se puede perder de vista el desarrollo industrial, económico y social experimentado en la localización. Ese despliegue de instalaciones industriales, surgidas de la noche a la mañana y casi sin control, siguiendo como único criterio, como única guía, el interés individual de cada compañía en cuestión y teniendo como paraguas protector el beneplácito de las más altas esferas de la Administración totalitaria del momento, ha dado lugar a lo que hoy día es la fisonomía artificial y consolidada del arco de la Bahía de Algeciras, y no hace sino poner de manifiesto la realidad que vive la comarca natural campogibraltarena, convertida en uno de los grandes polígonos industriales de

⁹²⁴ SÁNCHEZ BLANCO, A.; *Organización intermunicipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2006, págs. 141 a 143; SÁNCHEZ BLANCO, A.; “Málaga en la Estrategia Común para la Región Mediterránea” en *Revista Péndulo*, núm. 15, 2003, publicada por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, pág. 12.

Andalucía, que poco margen de maniobra deja para el desarrollo de otras alternativas. El polo químico, que tanto hemos mencionado, supone una evidente muestra de ese dejar hacer en aras al desarrollo rápido y brutal, al que hemos hecho referencia desde un principio.

Y finalmente, y no por ello menos importante, dentro de ese desarrollo mencionado no se puede dejar de destacar el papel fundamental del puerto algecireño, componente y responsable del proceso de cambio económico y social vivido en la zona que, como ya veíamos, tomaba las riendas del momento de metamorfosis genérica de la comarca, a la vez que saboreaba la suya propia, que le llevaría a ser primer puerto del país, después de experimentar un enorme crecimiento mediante la utilización de las técnicas de relleno.

Obviar esto que comentamos sería como volver a equivocarse en el mismo punto de partida en el que en su momento se erró, ya que estas circunstancias, que aquí hemos sintetizamos y en las que anteriormente nos extendíamos, van a marcar toda planificación territorial que se pretenda.

Todo este conjunto de circunstancias, si ha tenido una consecuencia que salta a la vista fácilmente esa es la de haber originado una ocupación desordenada del territorio, especialmente en el frente costero. Esta ocupación que, como también hemos comentado, no sólo supuso el veto para otras posibles alternativas de desarrollo, como era el caso del turismo, que fue desplazado completamente, y no muy lejos del enclave, fue igualmente el origen de posteriores consecuencias medioambientales sufridas en la

zona. Creo que no es necesario repetirnos en temas como el de los vertidos a las aguas o el de la contaminación atmosférica, que tanto han señalado el caso campogibaltareño.

La Comunidad Autónoma andaluza, que quería sumarse, mediante la aprobación de la LOTA, a ese objetivo de alcanzar el afamado “*desarrollo sostenible*”, no faltó, por otro lado, de críticas hacía su concreción⁹²⁵ y al que, no obstante, la política medioambiental comunitaria convertía en pieza clave de su quinto PAM, iba a tener una ardua faena en el territorio campogibaltareño a la hora de armonizar ese desarrollo socioeconómico con las potencialidades existentes en el territorio en cuestión y con la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural, de los que hablaba dicha norma en su segundo artículo, al marcar sus objetivos, puesto que lo que había caracterizado hasta el momento a esta localización era ese modelo de desarrollo insostenible que señalaba el profesor Jesús VERDU⁹²⁶, el cual describía la situación de la Bahía de Algeciras, hablando de estado de “*permanente emergencia medioambiental*”.

Por otro lado a la específica situación campogibaltareña había que sumarle los distintos inconvenientes con los que, desde un punto de vista más genérico, se encontrará la ordenación del territorio en Andalucía, desde un principio y con posterioridad, de entre los cuales y siguiendo al profesor VERA JURADO⁹²⁷, podemos

⁹²⁵ AAVV; *Ordenación....*, op. cit. pág. 181: “El concepto de desarrollo sostenible- aunque popularizado- no ha logrado aún clarificar su alcance ni consolidar sus contenidos, después de años de debates y de experiencias parciales y dispersas. El éxito del término de desarrollo sostenible se debe en gran parte a la ambigüedad que lo acompaña (NAREDO, 1996). Algunos autores han subrayado su carga retórica y vaga asociada a diferentes significados según quien expone su contenido, lo que sin duda ha ayudado a su popularización (GATTO, 1995). Este término representa un deseo general sin entrar a precisar su contenido ni el modo de materializarlo.”

⁹²⁶ VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar....*, op. cit. págs. 225 y ss.

⁹²⁷ VERA JURADO, D.J.; “*Ordenación....*, op. cit. pág. 392.

destacar, la falta de las condiciones materiales y jurídicas ineludibles para que la planificación territorial pudiera actuar como un auténtica herramienta, no sólo de articulación de los parámetros económico y social, sino también de protección del medio ambiente, la carencia de una regulación conjunta de la ordenación del territorio y del urbanismo, así como la primacía que los instrumentos de carácter sectorial poseían sobre aquellos encargados de la planificación territorial.

El Acuerdo de formulación del Plan subregional de 1994 brindaba una nueva oportunidad a la comarca campogibaltareña de dar solución a muchos de los problemas derivados del pasado desarrollista. De nuevo aquella iniciativa relativa a la planificación comarcal parecía florecer, pero incluso esta vez con el apoyo de una normativa más precisa y completa, que emanaba de la Comunidad Autónoma. No obstante había algo llamativo en aquel Acuerdo puesto que, al igual que en 1985 la Mancomunidad de municipios campogibaltareña no llegaba a alcanzar ningún protagonismo en el asunto, en este caso será ignorada a la hora de establecer la lista de componentes que iban a integrar la Comisión de Redacción que se constituía al efecto, algo que invitaba al pertinente ejercicio de reflexión, y que de hecho daría lugar meses después a un segundo Acuerdo de 11 de octubre de 1994, por el que se modificaría al anterior incluyendo la presencia del presidente de aquella en dicha Comisión. Parecía como si la presencia de este ente que, como señalábamos, a fin de cuentas podía ser la expresión del espíritu comarcal de la zona, no era bien recibida en la reunión organizada.

Con independencia de lo que acabamos de mencionar, no se podía negar que, como decimos, se estaba ante una importante ocasión para aportar solución a viejos problemas de la comarca, entre los que estaban los de carácter medioambiental. Una

simple lectura al “*Informe de Sugerencias*”⁹²⁸, de mayo de 1999, presentado a la “*Memoria de Ordenación*”⁹²⁹, permitía conocer la opinión al respecto de los Ayuntamientos implicados, de la Administración General del Estado, de otros órganos de la Administración autonómica distintos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y de asociaciones, concretamente grupos ecologistas, que evidentemente tendrían mucho que decir. De la síntesis de las sugerencias plasmadas en el documento por lo menos quedaba acreditada, en cierta manera, que dentro del debate sobre el contenido del Plan comarcal, ese elemento medioambiental, que supuestamente dentro de la ordenación territorial se antojaba esencial, iba a estar presente; cosa a parte sería, evidentemente, la efectividad final en la protección del mismo.

Finalmente, este primer intento de instrumento subregional cayó en saco roto, dado que aquella iniciativa nunca fue culminada. Con carácter oficioso se puede decir que la voluntad con la que en otros tiempos se constituían entes supramunicipales, como aquella Mancomunidad para la defensa del medio ambiente entre los municipios sanroqueño y barreño, o se celebraban convenios de colaboración en cuestiones medioambientales entre esta última y la Administración andaluza, parecía diluirse ante un tema tan serio y necesario, como consecuencia de los intereses particulares de los distintos Consistorios encontrados.

⁹²⁸ Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

⁹²⁹ Presentada el 28 de julio de 1998 en la Sede de la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Algeciras. Acta de la Reunión en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

c) Especial referencia a los Espacios Naturales Protegidos.

Además de todo lo dicho, al analizar el caso campogribaltereño debía tenerse presente otra circunstancia que contribuía aún más a la peculiaridad de la zona, y eran los distintos espacios naturales protegidos existentes en la misma, puesto que las figuras legales como los Parques o los Parajes Naturales conllevaban a un tratamiento singular de las áreas declaradas como tales. En un primer momento, espacios como el Parque Natural de los Alcornocales y el Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones, ayudaban a caracterizar todo el enclave en cuestión. Posteriormente, también será determinante la declaración del Parque Natural del Estrecho, con su parte terrestre y su parte acuática.

En relación a estos espacios, años atrás, antes de la LOTA y de la LPA, la aprobación dentro del ámbito nacional de la Ley 4/1989, de 27 de marzo *de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*⁹³⁰ (en adelante LENFS), daba entrada a un nuevo instrumento de planificación, los ya mencionados PORN, a los que se les iba a confiar la tarea, según su art. 4 de “...*adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley...*”, esto es, el de “...*mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos*”, el de “...*preservación de la diversidad genética*”, el de “...*utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora*”, y el de “...*preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje*”, en definitiva y como

⁹³⁰ BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989.

afirma Juan Manuel AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ⁹³¹ serán “...instrumentos normativos concernientes a un determinado espacio territorial que, partiendo de la reflexión sobre los valores ambientales y recursos naturales a proteger en dicho espacio, establecen las normas y directrices básicas de conservación, restauración y mejora a aplicar sobre el mismo”, y también, como decíamos líneas más arriba, instrumentos que la LOTA años después consideraría de incidencia en la Ordenación del Territorio.

Esta nueva regulación de 1989 no sólo creaba esta figura de planificación con la exigencia previa de que se elaborará y se aprobara un PORN antes de que se produjera la declaración de una determinada zona natural como Parque, que no obstante admitía excepciones, sino que igualmente ponía de manifiesto algo tan significativo como la prevalencia del mismo sobre cualquier otro instrumento de planificación territorial o física. Concretamente el art. 5.2. de la Ley 4/1989 establecía que:

“Los Planes de ordenación de los recursos naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de ordenación de los recursos naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de ordenación de los recursos naturales se aplicarán, en todo caso,

⁹³¹ AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ, J.M.; “Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos en Andalucía” VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, pág. 118.

prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Esta prevalencia suponía a priori una evidente garantía de protección de los recursos naturales siempre y cuando contara con la necesaria efectividad posterior.

Este marco normativo básico se completaba con la mención junto a la figura del PORN de otro instrumento, que será introducido por primera vez con carácter específico para el Parque Natural de Doñana por la mencionada ley de 1978 que lo regulaba, y que estará dirigido a pormenorizar las directrices marcadas por el primero, detallando las pautas a las que debía atender la Administración en su labor de gestión del Parque, los aprovechamientos y usos prohibidos y permitidos, así como la manera de llevarlos a cabo, y aquellas medidas de protección que se debían adoptar y ponderar tanto por la Administración como por los propietarios de los terrenos y usuarios del Parque; nos estamos refiriendo al Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG), que regulaba el art. 19 de la Ley 4/1989 y que debía necesariamente de acompañar al PORN. Dato relevante, en relación a estos otros instrumentos, era que el número dos de este precepto los hacía prevalecer también sobre el planeamiento urbanístico.

Por su parte la Comunidad Autónoma andaluza lo que hará será elaborar una norma en la que regule la materia dentro del ámbito de sus competencias a la par que establecerá un primer listado de espacios naturales merecidos y necesitados de protección, naciendo así la Ley autonómica 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen*

*medidas adicionales para su protección*⁹³². La aprobación de este norma conllevará el hecho de que estas dos áreas naturales, que hemos mencionado dentro del enclave campogibraltareño, tengan su mención en el aludido inventario. Ciertamente el art. 7 de la ley andaluza incluirá dentro de su listado de Parques Naturales el área de Los Alcornocales, mientras que el art. 6, recuperando la figura del Paraje Natural, que en su momento fue regulada por la Ley nacional de Protección de Espacios Naturales de 1975, considerará como tal a las Marismas del Río Palmones.

En línea con la que venimos exponiendo y en relación, en primer lugar, con el supuesto del Parque Natural de los Alcornocales, lo que quedaba meridianamente claro era la necesaria existencia de un PORN que regulara este Parque Natural gaditano, y que actuando como instrumento que, sobre todo y ante todo, garantizara la protección del mismo, debía ser respetado por la ordenación territorial y complementado detalladamente con un desarrollo de sus directrices mediante el correspondiente PRUG. Así se deducía de la normativa existente y parecía entenderlo también, en principio, el mencionado Acuerdo del Consejo de Gobierno Andaluz que formulaba *el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Comarca del Campo de Gibraltar*, cuando al marcar en su punto tercero los objetivos generales perseguidos hablaba en su núm. 5) de:

“Preservar los espacios con valores medio-ambientales, paisajísticos, productivos, históricos o culturales de la aglomeración, y garantizar el aprovechamiento de las potencialidades existentes, todo ello de acuerdo con los objetivos fijados en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes

⁹³² BOE núm. 201, de 23 de agosto de 1989. BOJA núm. 60 de 27 de julio de 1989.

Rectores de Uso y Gestión de los espacios naturales protegidos existentes en el ámbito de aplicación del presente Plan.”

Lo primero que hay que decir al respecto es que si bien es cierto que en 1989 se declaraba el Parque Natural de los Alcornocales, ello no se hacía previa elaboración de ningún PORN y por ende de ningún PRUG, sino que se aprovechaba la excepción que marcaba el propio artículo 15 de la Ley 4/1989, que en sus primeras líneas señalaba enérgicamente la obligatoriedad de aquel instrumento, pero que en su núm. 2 la hacía desaparecer cuando concurrieren razones que lo justificaran, siendo, eso sí, necesario hacerlas constar de manera expresa en la norma que en su momento lo declarase. Lo que hacía el legislador andaluz era, a modo de cláusula general, establecer en la disposición adicional primera de la Ley 2/1989 el carácter excepcional de las declaraciones contenidas en ella debido a la premura de adoptar las medidas indispensables para la protección de los distintos recursos naturales, lo que analizado desde un punto de vista tuitivo era incluso hasta plausible. Lo curioso es que también ese precepto de la norma nacional daba un plazo de un año a contar desde la declaración correspondiente para tramitar el pertinente PORN, cosa que incluso repetía la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1989 que declaraba a aquel Parque como tal. A este respecto parecía que tanto el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 30 de enero de 1990⁹³³, que autorizaba a la AMA a elaborar los distintos PORN de los Parques Naturales que había declarado la Ley 2/89, como el Decreto 11/1990, de 30 de enero⁹³⁴, que la facultaba para confeccionar dichos planes y que fijaba los contenidos mínimos y trámites de aprobación de los mismos, buscaban cobijo en aquella interpretación jurisprudencial del TC que se inclinaba por

⁹³³ BOJA núm. 13, de 9 de febrero de 1990.

⁹³⁴ BOJA núm. 13, de 9 de febrero de 1990.

considerar que bastaba con haber iniciado los trámites de elaboración del oportuno PORN para cumplir el requisito del año⁹³⁵.

No obstante también hay que mencionar que existirá jurisprudencia de este alto Tribunal en sentido contrario, esto es, que no se conformará con la simple iniciación de los trámites, sino que será necesaria la aprobación del instrumento dentro del plazo marcado⁹³⁶. Además parece que cuadraba más esta segunda interpretación con esa urgencia en la protección de los distintos espacios naturales mencionados en la Ley 2/89, que manifestaba su indicada disposición adicional primera, puesto que la mejor manera de protegerlos era redactar cuanto antes aquellos estos instrumentos de planificación. De poco servía declararlos como tales sin una estrategia clara y definida de protección, donde hubiera unas directrices y unos objetivos precisos a alcanzar. Todo ello, igualmente, era muchísimo más acorde con la idea de prevención que impregnaba los distintos ámbitos normativos, el comunitario, el nacional y, cómo no, el autonómico.

Por otro lado, en mi opinión, sin ánimo de ahondar más en la cuestión, y siempre guiados por el norte de la eficacia protectora que en definitiva, se supone, era lo que debía prevalecer⁹³⁷, si el legislador nacional hubiera querido dar por válido el simple inicio de los trámites de cara a la elaboración del concerniente PORN para salvar el plazo del año, quizás lo hubiera indicado expresamente, esto es, en vez de decir “*deberá*

⁹³⁵ STC núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995, Recursos de Inconstitucionalidad núms. 1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989 y 1268/1989 (acum.) y Conflictos positivos de competencia núms. 95/1990, 162/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990, 209/1990, 210/1990 y 1938/1990 (acum.), Pleno, Ponente: Excmo. Sr. Rafael de Mendizábal Allende (BOE de 31 de julio de 1995, suplemento al núm. 181).

⁹³⁶ STC núm.163/1995, de 8 de noviembre 1995, Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2.346/1993, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. Pedro Cruz Villalón (BOE de 14 de diciembre de 1995, suplemento al núm. 298).

⁹³⁷ Bastaba una lectura de la Exposición de motivos y del art. 2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, precepto como veíamos dedicado a los principios inspiradores de la ley.

tramitarse” hubiera dicho “*deberá iniciarse la tramitación*”, al no especificar parece que se refiere a todo el procedimiento, a toda la tramitación, incluida la aprobación, lo que por otro lado se ajusta más a los términos con los que se redactaba la regla general contenida en el art. 15.1 de la Ley 4/1989 que requería literalmente la “...*previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona*”, con lo que si con la regla general se exigía la aprobación, porque no exigirlo en la excepción, que podía suponer una merma de la verdadera finalidad protectora.

Y es que la aprobación del PORN de los Alcornocales era necesaria lo antes posible, dado que, la firma de convenios como el celebrado entre Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y la Junta de Andalucía para llevar a cabo la financiación y la ejecución de obras de carreteras en el corredor bahía de Cádiz-bahía de Algeciras⁹³⁸, que conllevaba el paso por dicho Parque, hacía urgir la existencia del adecuado instrumento de ordenación de los valores naturales de la zona para que ejerciera como límite a la actuación sectorial de la Administración. El núm. 3 del mencionado art. 5 de la Ley 4/1989 establecía que los PORN iban a tener carácter indicativo frente a “...*otras actuaciones, planes o programas sectoriales...*” siendo sus determinaciones subsidiariamente aplicables, y añadía, “...*sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior*”, apartado que lo que hacía, como ya sabemos, era declarar su carácter obligatorio y ejecutivo en las materias que regulaba dicha ley, con lo que, como afirmaba acertadamente el profesor AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ⁹³⁹, interpretado ello *sensu contrario* suponía que todo plan sectorial tenía que ceñirse a lo

⁹³⁸ BOE núm. 100, de 27 de abril de 1994.

⁹³⁹ AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ, J.M.; “Régimen jurídico.... *op. cit.* pág. 121.

establecido en el PORN cuando se tocaban materias reguladas en la analizada ley y se afectaban a los recursos naturales.

No obstante el necesario instrumento de planificación no verá la luz hasta, casualmente o no, 1994, cuando se apruebe definitivamente mediante el Decreto 417/1994, de 25 de octubre⁹⁴⁰, junto con el correspondiente PRUG.

Con ello advertimos que ese *Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Comarca del Campo de Gibraltar*, que teóricamente comienza a fraguarse en mayo de 1994 tendrá que esperar, en cuanto a lo que se refiere a la tarea de preservación de los espacios con valores medio-ambientales y paisajísticos de la zona, hasta octubre de ese mismo año pues de lo contrario no conocerá las líneas marcadas, los objetivos fijados por el correspondientes PORN y las puntualizaciones del pertinente PRUG, datos que no sólo debía conocer sino también respetar, puesto que el Plan de la comarca campogibraltaresa, que comenzaba sus primeros pasos, era eso, un instrumento de ordenación territorial, y como tal sobre él debía prevalecer lo dispuesto en el necesario PORN; así lo declaraba la normativa del momento y así lo reconocía el propio Acuerdo de formulación.

Esa normativa del momento no sólo era la de ámbito nacional, sino que la propia normativa autonómica, la citada Ley 2/1989 declaraba dicha prevalencia en su art. 15.2 al encomendar a la Consejería de Obras Públicas y Transportes la tarea de promover “...la adecuación de oficio del planeamiento urbanístico a la reglamentación de los

⁹⁴⁰ BOJA núm. 201, de 20 de diciembre de 1994.

Parques Naturales.” Además, posteriormente, la Jurisprudencia constitucional⁹⁴¹ se encargará de declarar expresamente la señalada prevalencia⁹⁴².

Por su parte la figura tuitiva del Paraje Natural que se utilizaba para dar protección a las “Marismas del Río Palmones”, no conllevaba la obligatoriedad de elaborar ningún PORN con carácter previo a su declaración, cuando realmente y en concreto este enclave natural tenía la desgraciada suerte de encontrarse ubicado en medio de toda la zona transformada por el desarrollo industrial de la comarca campogibaltareña. De un lado la industria siderúrgica y la térmica de carbón, del otro el gran puerto, y muy cerca el coloso petroquímico. Esta frontera natural entre los municipios de Algeciras y Los Barrios, sin duda alguna estaba necesitada de la adecuada protección, de lo contrario sus valores naturales, su función de ecosistema estaría en constante amenaza. Pero, claro está, el hecho de que no se exigiera su previa elaboración y aprobación no quería decir que no se tuviera que elaborar el correspondiente planeamiento del espacio natural contenido en el Paraje, de lo contrario se estaría conculcando el mandato dirigido a las Administraciones públicas existente en el propio art. 4 de la Ley 4/1989, que transcribíamos *supra*.

Ciertamente el reconocimiento a su alto valor ecológico se pondrá de manifiesto incluso antes de la Ley autonómica 2/1989, ya el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Cádiz, aprobado

⁹⁴¹ STC núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995, Recursos de Inconstitucionalidad núms. 1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989 y 1268/1989 (acum.) y Conflictos positivos de competencia núms. 95/1990, 162/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990, 209/1990, 210/1990 y 1938/1990 (acum.), Pleno, Ponente: Excmo. Sr. Rafael de Mendizábal Allende (BOE de 31 de julio de 1995, suplemento al núm. 181).

⁹⁴² SORO MATEO, B.; “Omisiones de la Administración en sede de planificación de Espacios y Recursos Naturales” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 249, abril-mayo 2009, págs. 178 a 183.

definitivamente por Resolución de 7 de julio de 1986⁹⁴³, lo catalogaba como espacio de mayor interés ecológico o representativo de los ecosistemas de la provincia otorgándole diversos grados de protección (Integral, Compatible y Cautelar). Posteriormente dicho valor llevará a su designación como ZEPA en 2002, en atención a lo dispuesto por el art. 3.2.a) de la entonces vigente Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, *relativa a la conservación de las aves silvestres*, sustituida posteriormente por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 *relativa a la conservación de las aves silvestres*, formando parte de la red ecológica europea Natura 2000, teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 3.1. de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, sin olvidar su inclusión en el LIC de la Región Biogeográfica Mediterránea, aprobada inicialmente por Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006 y revisada en sucesivas decisiones, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE.

Pero realmente el panorama pintaba mal, puesto si para el caso del Parque Natural de los Alcornocales, figura para la cual si era necesaria, en principio, la previa elaboración de un PORN, la Administración autonómica andaluza se tomaba su tiempo, para el caso del Paraje de las Marismas del Río Palmones, podía ocurrir cualquier cosa. De hecho este planeamiento nunca ha existido para este espacio natural protegido, que tiene que conformarse con el endeble régimen jurídico que le ha ofrecido la Ley autonómica 2/1989.

⁹⁴³ Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se dispone la publicación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Cádiz (BOJA núm. 57, de 21 marzo 2007).

En abril de 2011 se presentará un *“Proyecto de Decreto por el que se amplía el ámbito territorial de los Parajes Naturales Marismas del Río Palmones y Estuario del Río Guadiaro, se declaran las Zonas Especiales de Conservación Marismas del Río Palmones y Estuario del Río Guadiaro y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los citados espacios naturales”*⁹⁴⁴ y su Anexo IV contendrá la propuesta de PORN, que será compartido para ambos espacios. Este PORN contendrá en su punto 2.4. un diagnóstico en el que, después de analizar los distintas características del paraje, y ya un poco tarde, se reconocerá textualmente que:

“El Paraje Natural Marismas del Río Palmones representa un espacio muy vulnerable cuya localización, en una zona altamente transformada como la Bahía de Algeciras, lo convierte en un espacio muy limitado y amenazado por la proximidad de áreas urbanizadas (Palmones, El Acebuchal, El Rinconcillo...), la presencia de instalaciones industriales de gran impacto, la ubicación de infraestructuras y una intensa actividad portuaria y de tráfico marítimo...”

B) La Ordenación urbanística.

Anteriormente veíamos como la relevancia de la ordenación territorial era patente ante situaciones como las experimentadas en la zona objeto de estudio, y particularmente en materias como la medioambiental; pues bien, otro tanto de lo mismo debía predicarse respecto a la concreta ordenación urbanística, en relación a la cual la LOTA aparecía como referente. Esos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito

⁹⁴⁴<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/espacios_protegidos/planificación/PORN/BORRADORES/pdparajeriopalmones.pdf>.

subregional debían constituirse, como advertíamos, en marco de referencia territorial para el posterior desarrollo de planes como era el caso de los urbanísticos.

Pero a diferencia del supuesto de la ordenación territorial en el que el legislador andaluz creaba su propia norma para dar regulación específica a la materia, en el de la ordenación urbanística habrá que cambiar de siglo para contar con una verdadera norma autonómica que se enfrente a la regulación de una materia objeto, como sabemos, de conflagración competencial. La conocida STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997⁹⁴⁵, zanjaba la cuestión competencial sobre la materia urbanística, dando a las CCAA la exclusiva competencia de la misma y dejando en manos del Estado sólo la regulación básica, y es en tal contexto donde surgirá con carácter provisional y, porque no decirlo, a modo de remiendo, de cataplasma, una primera ley andaluza para dar regulación a la materia urbanística, aunque lo único que hará será señalar como de aplicación en la Comunidad autónoma una serie de preceptos contenidos en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana⁹⁴⁶, y que eran declarados nulos como Derecho estatal por aquella STC. Esta situación creaba cierta ambigüedad sobre el tema y sobre todo ponía en evidencia que el régimen jurídico que se iniciaba con la LOTA quedaba un tanto incompleto, puesto que no se podía considerar rematado hasta que no se elaborará una norma autónoma que afrontara la necesaria regulación urbanística, y que se adentrara explícitamente en asuntos tan importantes como el medioambiental.

⁹⁴⁵ STC núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997, Recurso de Inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990(acum.), Pleno, Ponente: Excmo. Sres. D. Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano. (BOE de 25 de abril de 1997, suplemento al núm. 99).

⁹⁴⁶ BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992.

La aparición de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), Ley 7/2002, de 27 de diciembre⁹⁴⁷, buscará completar en esta materia el sistema, este régimen jurídico autonómico del que hablamos, y lo hará además siguiendo los cauces marcados desde las instancias europeas; la mención expresa, como también lo harán otras leyes autonómicas, al tan mencionado desarrollo sostenible⁹⁴⁸ en su exposición de motivos, daba fe de ello. Este texto preliminar establecía como objetivo básico de la norma “...la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades”, con una “...apuesta por el desarrollo sostenible”.

Pero con independencia de ese parche de 1997 y de esta norma de 2002, la pregunta que cabe hacerse es ¿qué sucederá a partir de este tercer período que analizamos, esto es, a partir de 1992 en el Campo de Gibraltar en lo que a ordenación urbanística se refiere, y sobre todo de cara a dar solución a los problemas medioambientales causados?

Pues bien, en la comarca campogibraltareña, y por ser quizás uno de los casos más significativos, debemos centrarnos una vez más en el área del polo petroquímico, esto es, en el término municipal de San Roque, donde utilizándose como armazón jurídico lo que se disponía en el art. 116 del controvertido Texto Refundido de 1992 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, relativo a la tramitación de los Planes parciales y especiales que desarrollaban lo establecido en el Plan general, así como en los arts. 127 a 130 y 132 a 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico

⁹⁴⁷ BOJA núm. 154, de 31 de diciembre de 2002.

⁹⁴⁸ BASSOLS COMA, M.; “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 679 y ss.

de 1978⁹⁴⁹, por remisión del art. 147 del mismo texto normativo, que hablaba también de los Planes especiales y de su tramitación, veía la luz lo que vino a denominarse “*Plan Especial y de Seguridad Industrial en el Área de la Bahía del Término Municipal de San Roque*”⁹⁵⁰(en adelante PEYSI). Con este instrumento, que surgía, como podemos advertir, antes de la LOTA, y por lo tanto antes de que se introdujera la figura de los Planes territoriales subregionales, y de la LPA, que iba a suponer un avance relevante en materia de protección medioambiental para el ámbito autonómico andaluz, se pretendía dar cumplimiento de lo que recogía el por aquel entonces vigente PGOU⁹⁵¹ de San Roque, que lo fijaba entre sus objetivos y criterios, y que buscaba encarar no sólo la faceta urbanística, llevando a cabo un control del proceso de urbanización, sino también la elaboración del correspondiente estudio de Seguridad y Emergencia.

El Ayuntamiento de San Roque era bastante consciente de la situación que durante décadas se había vivido en su zona de desarrollo industrial, que, como venimos repitiendo una y otra vez, se caracterizaba sobre todo por la insostenible convivencia entre las distintas fábricas y los núcleos poblacionales que ya existían, sin que la relación entre unas y otros hubiera sido objeto de una adecuada armonización. El ámbito de actuación, que el indicado PGOU, tenía reservado para este Plan especial era el de las áreas industriales de Guadarranque y Campamento y así como el de “*sus áreas de*

⁹⁴⁹ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, *por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. (BOE núm. 221 de 15 de septiembre de 1978).

⁹⁵⁰ BOP de Cádiz núm. 289, de 16 de diciembre de 1993.

⁹⁵¹ Aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo (en adelante CPU) el 2 de noviembre de 1987 (BOP de Cádiz núm. 292, de 19 de diciembre de 1987). Fue aprobado con condiciones y hubo de redactarse un Texto Refundido posterior que se aprobó por la CPU el 18 de abril de 1996 (BOP de Cádiz núm. 131, de 7 de junio de 1996); publicación de Normas Urbanísticas en BOP de Cádiz núm. 287, de 12 de diciembre de 1996. Durante el período de información pública del PGOU se presentaron una serie de alegaciones que no se estimaron en la aprobación provisional del documento y que llegaron a la vía judicial, recayendo finalmente sentencia en contra del Consistorio, lo que supuso volver a retrotraerse a la aprobación inicial; posteriormente el PGOU sería aprobado el 25 de julio de 2000 (BOP de Cádiz núm. 208, de 7 de septiembre de 2000).

influencia en función de la repercusión de las instalaciones industriales sobre su entorno inmediato y de la influencia recíproca entre industrias y zonas residenciales”.

El reconocimiento del elevado índice de peligrosidad derivado de la presencia de las distintas instalaciones industriales era explícito, así como el hecho de que la finalidad básica que le daba el PGOU al PEYSI era la de armonizar desde el planeamiento urbanístico la coexistencia de los núcleos de población y las industrias, con especial incidencia sobre la salvaguarda de la seguridad y la salubridad ambiental del territorio, y es que, el dato a destacar era el hecho de que, aunque dicho instrumento debía moverse en el respeto a las determinaciones generales y particulares del PGOU, adicionalmente iba a introducir una serie de regulaciones específicas cuya finalidad sería la de asegurar las condiciones de seguridad y salubridad del Área de la Bahía.

En principio todo esto parecía plausible, que, y dicho con otras palabras, se quisiera dar solución a la caótica situación que se había experimentado desde los primeros momentos del desarrollo en ese trozo de la Bahía perteneciente al municipio de San Roque, parecía en primera instancia no sólo positivo sino también completamente imprescindible. Pero inexorablemente no se debía perder de vista que lo que subyacía en este instrumento de desarrollo, era la necesidad que tenían las empresas, las distintas industrias, de ampliar sus instalaciones, lo cual iba, sin lugar a dudas, a contribuir en el empeoramiento aún más de la situación si no se le daba la necesaria articulación.

Esto último que comentamos se deducía fácilmente del contenido del PEYSI, concretamente su Capítulo segundo, dedicado al “*Estudio de Seguridad y Plan de Emergencia*”, venía a señalar como objeto de dicho estudio “...*la caracterización de*

los riesgos derivados de las actividades industriales asentadas en los Polígonos Industriales de Guadarranque y Campamento, el estudio de su incidencia en el ámbito del Plan Especial, y la determinación de los medios de autoprotección de las mismas, a fin de evaluar la situación actual y de establecer las medidas de emergencia y las propuestas de actuación necesarias para, por un lado, reducir los niveles de riesgos actuales, y por otro, garantizar el posible asentamiento de nuevas instalaciones para los núcleos de población cercanos”⁹⁵². CEPSA, por ejemplo, demandaba la instalación de un laboratorio central de refinería, y de un terminal de carga de ferrocarril y cisternas, así como determinados servicios auxiliares, junto con la instalación de nuevas unidades de proceso en el interior de los terrenos ya consolidados y la ampliación del parque de tanques de almacenamiento existente, mientras que la mercantil Compañía Sevillana de Electricidad, S.A. pretendía el emplazamiento de un parque de almacenamiento de carbones en el polígono de Guadarranque⁹⁵³.

Suponían también de interés la transformación de la barriada de Guadarranque a Sistema General Costero y de La Colonia, aldea de pescadores de Puente Mayorga, a Sistema General Portuario, con el consiguiente traslado de sendos núcleos poblacionales. Y aunque en principio estas actuaciones no se llevaron a cabo, por lo menos dentro del período previsto, el primer cuatrienio del Plan, estaba claro que la industria nuevamente ganaba la partida frente a los demás componentes del juego.

En materia medioambiental el PEYSI dedicaba su Capítulo III a lo que venía a denominar “*Estudio de Contaminación*”. En esta parte del documento, cuyos objetivos

⁹⁵² Capítulo II, Estudio de Seguridad y Plan de Emergencia, 1. Objeto y Contenido, pág. 1.

⁹⁵³ Capítulo I, Memoria Informativa, 4. Instalaciones Industriales, 4.2. Demandas de instalaciones, pág. 90 y 91.

eran en principio nítidos, después de admitirse el dato de que la Bahía de Algeciras era innegablemente una localización que soportaba una significativa concentración industrial, teniendo su principal afectación medioambiental origen en aquellas áreas donde estaban instaladas las distintas fábricas, y de introducirse como cuerpo de dicho estudio la necesaria labor que se estaba desarrollando con los analizados Planes correctores de vertidos industriales, de los que hablábamos anteriormente, resultaba llamativo el sentido de las conclusiones a las que se llegaban, en las que se ponía de manifiesto la ausencia de atmósferas contaminadas, la inexistencia de niveles de contaminación relevantes en lo que a la calidad de las aguas se refería, y otro tanto de la mismo sobre los residuos sólidos y los niveles sonoros⁹⁵⁴. Se llegaba, incluso, a proponer el desbloqueo urbanístico de uno de los núcleos poblacionales más cercano a la refinería, el de Campamento, modificando su consideración como zona con atmósfera altamente contaminada, que recogía la Revisión del PGOU. Además seguía resultando curioso que, no obstante dichas conclusiones, en otro Capítulo del PEYSI, concretamente el sexto, se señalaban las deficiencias medioambientales a las que haría frente, como la necesidad de idear un esquema general de saneamiento de aguas residuales, la de regular y especificar los vertidos líquidos industriales a la red municipal de recogida y tratamiento de aguas urbanas residuales, la gestión de residuos sólidos industriales, y la elaboración de una normativa específica sobre episodios puntuales en materia de contaminación atmosférica⁹⁵⁵.

Estaba claro que los Planes correctores de vertidos que la Administración autonómica aplicaba en el Campo de Gibraltar estaban suponiendo una mejora de la

⁹⁵⁴ Capítulo III, Estudio de Contaminación, D. Conclusiones y Propuestas de actuación, pág. 100 y ss.

⁹⁵⁵ Capítulo VI, Determinaciones del PE. Normas reguladoras y Ordenanzas, 5. Determinaciones contra contaminación, pág. 44.

situación en la que se encontraba su área de aplicación, pero todavía quedaba mucho por hacer en materia de contaminación. El propio Capítulo III cuando hablaba del Plan corrector de la emisiones gaseosas en el Campo de Gibraltar indicaba que este aún no estaba culminado, que faltaba por llevar a cabo su última fase, que consistía en la implantación de un sistema receptor de datos en tiempo real que englobaría las diecisiete estaciones de medida que se habían repartido por la zona. El mismo documento también reconocerá, en cuanto al Plan corrector de vertidos hídricos industriales, que tampoco estaba terminado, siendo necesario todavía el establecimiento de una red de control de vertidos. A todo ello se sumaba otros datos importantes de los que curiosamente se encargaba de hacer eco el mismo PEYSI, como la existencia de un informe técnico realizado por la Comisión Técnica del Plan corrector de vertidos en el que se dejaba al descubierto el problema existente con las depuradoras en la zona que absorbían tanto residuos urbanos como industriales⁹⁵⁶.

Además todo ello parece que cuadra más con el contenido de la Memoria Ambiental del Avance de la Revisión del PGOU actualmente en vigor, donde al hablar de la industria del municipio sanroqueño dice:

“Tenemos que destacar que la industria pesada ocupa más de 450 Has de un suelo de valor estratégico altísimo. De hecho todo el frente marítimo de la Bahía de San Roque está afectado por los usos industriales. Sin contar con las afecciones que causan al medio marítimo y atmosférico, suponen una alteración

⁹⁵⁶ Capítulo VI, Determinaciones del PE. Normas reguladoras y Ordenanzas, 5. Determinaciones contra contaminación, 5.1. Esquema de saneamiento de aguas residuales, 5.1.2. Compatibilización del Plan Corrector de Vertidos, con el esquema de saneamiento propuesto, pág. 47 y 48.

*gravísima del paisaje de la Bahía, tanto desde San Roque como desde el Mar.*⁹⁵⁷

Estaba claro que la actividad industrial había producido y seguía produciendo sus efectos en el soporte natural del polo químico, pero además junto a ello estaba el dato de los riesgos que se corrían en la zona como consecuencia de la fabricación o tratamiento de sustancias que por sus características resultaban peligrosas, lo cual también constituía una innegable realidad que, como decíamos, reconocía el mismo PEYSI, y que le servía como justificación de su propia existencia. La utilización del término “*peligrosas*” así como la mención de medidas correctoras, destinadas a ser aplicadas a las instalaciones industriales, llevaban irremediablemente a un viejo conocido, el RAMINP, máxime cuando aún no había entrado en vigor la LPA, que le terminará dando carácter de subsidiario. Ciertamente el RAMINP tendrá una mención expresa por parte del PEYSI dentro del apartado dedicado a relacionar la normativa que da base jurídica al mismo⁹⁵⁸, pero también lo hará de manera indirecta, al recogerse como parte de aquella Ordenanza sobre vertidos de aguas residuales que emanaba de la Mancomunidad formada por San Roque y Los Barrios en defensa de la naturaleza, de la que hablábamos anteriormente, dado que la misma, buscará apoyo jurídico en aquel, no sólo para encontrar su justificación, esto es, la competencia de los municipios sobre la materia en concreto, sino también para su contenido en sí.

Repetir aquí todo lo comentábamos en puntos anteriores sobre el RAMINP sería caer en reiteración, que no es lo que se pretende, pero sí es justo decir que 30 años

⁹⁵⁷ Memoria de Avance, VII Memoria Ambiental, 7.3. El uso del suelo en el territorio de San Roque, 7.3.2. San Roque: Análisis de un mosaico complejo, 7.3.2.2. Usos que distorsionan el modelo histórico, pág. 72 (BOP de Cádiz núm. 256, de 5 de noviembre de 1999).

⁹⁵⁸ Capítulo I, Memoria Informativa, 8. La legislación y disposiciones sectoriales, pág. 136 y ss.

después esta norma tan criticada, inaplicada y titular de otros tantos adjetivos similares seguía estando en escena, antes de ser desplazada por la normativa autonómica en cuestión.

Pero quizás uno de los inconvenientes más relevantes que se le podía reprochar a este instrumento planificador, y que ya hemos mencionado *supra*, sea el hecho de que cuando nace aún no existe una normativa andaluza que regule la ordenación territorial, esto es, todavía las determinaciones de la LOTA no estarán en vigor cuando entre en juego el PEYSI. La trascendencia atribuida a esta ordenación, que abarca cómo no, ya lo veíamos, el aspecto medioambiental, vendrá a posteriori. No debemos olvidar el contenido de su art. 2. 2. b), que señalaba como objetivo específico de la materia en cuestión *“la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.”* El final de este párrafo resultaba más que interesante cuando se estaba analizando un instrumento de planificación urbanística de una determinada zona que se había caracterizado desde los inicios de su desarrollo, de su transformación, por la clara ausencia de reparos en materia de protección del medio ambiente y de los elementos que conformaban la riqueza cultural e histórica de la zona, el río *“Guadarranque”* y la propia Bahía dan fe de lo primero y el importante yacimiento arqueológico de *“Carteia”* de lo segundo⁹⁵⁹.

Las conclusiones sobre este PEYSI se podrán encontrar a finales de los noventa en aquel Avance de la revisión del PGOU sanroqueño, que sobre todo reconocía que:

⁹⁵⁹ Como dato curioso señalar que las ruinas de Carteia no han sido indicadas adecuadamente para su localización en la zona hasta 2011.

“El planeamiento está más atento al mero desarrollo industrial que al entendimiento del territorio y su potencialidad. Se aprecia una cierta desconsideración hacia elementos como el arroyo Madre Vieja, el río Guadarranque, las zonas arqueológicas, etc., que ofrecen un potencial extraordinario. Es por esto que se configura el área industrial como una serie de industrias inconexas con vacíos entre ellas, sin el suficiente soporte estructural del territorio. Esta imagen de desvertebración se refleja en los diversos accesos a las diferentes zonas y en la propia imposibilidad de recorrer todas las áreas con un viario interior y propio.”⁹⁶⁰

3.3.2. Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.

A) Contexto en el que nace.

La trascendencia de contar con un instrumento de ordenación territorial propio para la comarca del Campo de Gibraltar era algo que no se prestaba a mucha discusión, las situaciones pretéritas y los subsiguientes problemas que han invadido el desarrollo diario de la localización, hacían definitivamente necesario que el vacío existente en tal sentido fuera colmado lo antes posible, aunque no de cualquier manera, sino sólo de la adecuada. El POTA⁹⁶¹, que era aprobado en 2006, lo dejaba claro, atribuía un papel protagonista a los Planes de ámbito subregional al establecer como objetivo específico para los mismos la coordinación de los distintos planeamientos urbanísticos

⁹⁶⁰ Memoria de Información, Capítulo IV. Planeamiento objeto de revisión, 20.2. Diagnóstico de áreas industriales, d) Cómo consecuencia del planeamiento, pág. 456.

⁹⁶¹ Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA núm. 136, de 17 de julio de 2006). Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006).

municipales, algo imprescindible en una zona donde sus distintos núcleos poblacionales estaban tan relacionados entre sí, y que a la vez representaba, desde la perspectiva no sólo autonómica y nacional sino también europea, un punto de conexión con el exterior. El Decreto 88/2007, de 27 de marzo, *por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar*⁹⁶²(en adelante POT) también, en principio lo tendrá claro, o al menos eso parecía desprenderse de su preámbulo al disponer que:

“La Bahía de Algeciras se incluye en el primer nivel del sistema de ciudades, y es considerado como nodo territorial estratégico para las relaciones de la región con el exterior. El Campo de Gibraltar cuenta además con un importante desarrollo industrial, logístico y turístico, y con espacios y valores naturales de gran interés. El Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecerá criterios para posibilitar el desarrollo territorial y la compatibilización de usos, señalando las zonas que por sus valores ambientales o territoriales deben quedar excluidas de los procesos de urbanización.”

Este nuevo impulso que se le daba a la ordenación territorial de la comarca y que se materializaba a través del mencionado Decreto, que, como dato anecdótico, diremos no dejaba en el olvido la existencia de la Mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar, sino que la incluía en la relación de componentes de la Comisión de Redacción, se va a encontrar, en lo que a materia medioambiental se refiere, con un marco jurídico distinto al existente en 1994, cuando se daban los primeros pasos para la elaboración del instrumento.

⁹⁶² BOJA núm. 86, de 3 de mayo de 2007.

Anteriormente hacíamos mención a esa Memoria que en mayo de 1999 presentaba la Consejería de Obras Públicas y Transportes andaluza en el contexto de la elaboración del primer intento de Plan comarcal, y que recogía un Informe de sugerencias de los distintos organismos o entidades implicados en dicha elaboración, pues bien, en ella se podía leer como contestación a la sugerencia de las asociaciones ecologistas de la zona, que hablaban de la falta de un estudio de impacto ambiental, que la normativa no lo exigía para el caso de planes de ordenación territorial. Efectivamente, así como la LPA, y posteriormente el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mencionaban esta figura con carácter expreso para la ordenación urbanística, dejaban sin dicha previsión el caso de los planes de ordenación territorial. Sin embargo, la maquinaria comunitaria, que en definitiva había sido la encargada de fomentar la figura de la evaluación ambiental en nuestro ordenamiento, continuaba su evolución, y siendo acorde con su política medioambiental elaborará una nueva Directiva, con la finalidad, esta vez, de dar cobertura a supuestos como el que acabamos de ver.

Nació la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, *relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*⁹⁶³, con carácter complementario de lo ya existente, y provocando en nuestro ordenamiento jurídico, ulteriormente, la aparición de la Ley 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*⁹⁶⁴, encargada de su trasposición.

⁹⁶³ DO núm. L 197, de 21 de julio de 2001.

⁹⁶⁴ BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006.

Esta segunda tentativa de planificar la ordenación territorial de la comarca campogibaltareña, se va a encontrar con una recién estrenada, y un tanto tardía⁹⁶⁵, normativa de ámbito nacional, en la que se recoge una nueva versión de Evaluación Ambiental, la “*Evaluación Ambiental Estratégica*”⁹⁶⁶ (en adelante EAE). Con la EAE lo que se pretendía era prevenir, y por lo tanto evitar, desde un principio los posibles efectos adversos que en el soporte natural pudieran tener determinados planes o programas promovidos por la Administración, entre los cuales sí iban a tener cabida los de ordenación territorial, como era el caso de los Planes subregionales. Esta EAE conllevaba, de manera muy resumida y sin entrar en precisiones, primero, la aportación de un Documento de Referencia (en adelante DR), por parte del órgano ambiental, con la misión, no sólo, de determinar el alcance y el nivel de detalle del documento posterior, sino también las Administraciones y el público que podía resultar afectado, e igualmente las modalidades de información y consulta pública que podía utilizar aquel órgano para detallar dicho alcance; segundo, la elaboración de un “*Informe de Sostenibilidad Ambiental*” (en adelante ISA), que iba a ser ese documento posterior, que

⁹⁶⁵ Con fecha de 1 de febrero de 2006 la Comisión Europea interpuso recurso por incumplimiento contra el Reino de España por retrasarse en la trasposición de la Directiva 2001/42/CE (Asunto C-52/06). Finalmente se archivo con imposición en costas al promulgarse la Ley 9/2006.

⁹⁶⁶ Sobre la EAE puede consultarse entre otros a FERNÁNDEZ TORRES, J.R.; *La Evaluación ambiental estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2009; DEL OLMO ALONSO, J.; “Urbanismo y medio ambiente en España: panorama actual” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 244, septiembre-octubre 2008, publicada por Editorial Montecorvo págs. 103 a 177; SANZ RUBIALES, I.; “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, publicada por Editorial Aranzadi págs. 47 a 73; CUYAS PALAZÓN, M.M.; *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*, Ed. Atelier, Barcelona, 2007; y GÓMEZ OREA, D.; *Evaluación Ambiental Estratégica: Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2007, que desde un punto de vista técnico analiza el tema y da, en su pág. 33, una definición clara, concisa y completa de la misma: “*La EAE es un procedimiento para integrar el medio ambiente en la elaboración de políticas, planes y programas (PPP) que se inicia con la presentación de la documentación inicial por el órgano promotor al órgano ambiental, continúa con la formulación de consultas previas a personas e instituciones y su traslado al promotor, sigue con la definición entre ambos organismos del contenido y alcance de la EAE, para orientar la formulación del Informe de Sostenibilidad Ambiental, que, junto con el borrador del PPP, elabora el promotor y somete a un proceso de participación pública, a partir del cual se redacta la Memoria Ambiental cuyo carácter preceptivo determina la elaboración del PPP definitivo que se somete a aprobación.*”

además formaba parte del Plan, y que debía, según indica el art. 8 de la Ley 9/2006, contener una identificación, descripción y evaluación de aquellos efectos relevantes para el medio ambiente que probablemente pudieran surgir como consecuencia de la aplicación del Plan, haciendo lo mismo con alternativas, que debían ser razonables, técnica y ambientalmente posibles, entre las que se podía encontrar la no aplicación del pretendido instrumento, a la que la mencionada Ley llama alternativa cero; el ISA, al formar parte del Plan, debía ser sometido junto con el resto del contenido de este a un proceso de participación pública, de consulta, que una vez terminado daría lugar a la realización de una “*Memoria Ambiental*”, que básicamente tendrá como objeto la valoración de la integración del elemento ambiental en la propuesta del plan correspondiente, y que será preceptiva y a tener en cuenta para la aprobación definitiva.

Estaba claro que la nueva regulación suponía un valor añadido puesto que, como apuntábamos anteriormente, cuando hablamos de la ordenación territorial nos referíamos a aquella “*expresión espacial*”, de la que hacía eco la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, y que no era otra cosa que el resultado de la adecuada combinación de elementos, entre los que se encontraba el medioambiental. Por lo tanto, ya antes de la aparición de la EAE, debía presuponerse que hablar de ordenación territorial conllevaba un ejercicio responsable de análisis y tratamiento del componente medioambiental y, como decimos, debía ser considerado como parte integrante de dicha ordenación, con independencia de que, por otro lado, otros instrumentos, como podían ser los PORN, tuvieran encomendada la tarea de planificar en concreto el espacio natural para el cual fueron elaborados, o de que, posteriormente a la planificación territorial, los planes urbanísticos debían tener muy presente la cuestión del entorno

natural correspondiente a través de las Declaraciones de Impacto Ambiental, que por la existencia de los primeros no iban a quedar descartadas⁹⁶⁷.

En definitiva se podía decir que si había alguna duda sobre si la ordenación territorial podía ayudar o contribuir en la cuestión medioambiental, con esta nueva regulación quedaba más que disipada, lo que visto desde la perspectiva del caso concreto del Campo de Gibraltar llevaba a la conclusión de que si antes, cuando en 1994 se ponían en funcionamiento los mecanismos autonómicos para alcanzar el objetivo de obtener la pertinente ordenación territorial de la comarca, ya hablamos de la oportunidad que nacía para la misma de cara a dar solución al viejo problema medioambiental de la zona, entre otros, ahora con la nueva regulación parecía que dicha oportunidad era prácticamente un hecho.

Además, por su parte, la Comunidad Autónoma andaluza, poco más tarde, hará pública su propia regulación de la materia, de la que se encargará la Ley 7/2007, de 9 de

⁹⁶⁷ En tal sentido es bastante ilustrativa la STS de 12 de diciembre de 2007, Ar. 8808/07 (CONT.-ADM., Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez), que en su FJº Sexto establece: “...Aunque unos y otras tienen genéricamente una misma finalidad, pues tanto los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como las Declaraciones de Impacto Ambiental son herramientas jurídicas al servicio de la mejor protección del medio ambiente; sin embargo, los primeros tienen un objeto más singular, más específico, y constituyen en sí mismos uno de los instrumentos de planificación de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger; mientras que las segundas, y en particular la que aquí nos importa, esto es, la Declaración de Impacto Ambiental formulada para o en contemplación a la proyectada aprobación de Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones, requerida por la Ley andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, tiene potencialmente un objeto más amplio y no tan específico, cual es, bien que desde la perspectiva medioambiental, la entera ordenación de los asentamientos de población, la entera ordenación urbanística en proyecto, a la que sirve como instrumento para garantizar su acierto desde la indicada perspectiva. Ello quiere decir, no sólo que los primeros no excluyen la necesidad de las segundas, sino también, y esto es lo que interesa en el motivo que analizamos, que éstas pueden, sin que por ello entren en contradicción con aquellos ni vulneren por tanto lo dispuesto en aquel artículo 5 de la Ley 4/1989, entender necesario u oportuno que determinados suelos queden preservados temporal o definitivamente de un desarrollo urbanístico o de un modelo de desarrollo que sin embargo no excluyó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. En definitiva, éste permite, por no entrar en contradicción con él sino todo lo contrario, que el instrumento de ordenación urbana prevea una preservación medioambiental más extensa que la que aquél consideró necesaria para proteger el concreto recurso natural objeto del mismo.”

julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que entrará en vigor en 2008⁹⁶⁸, que entre otras cosas supondrá la derogación de la LPA de 1994.

Por otro lado, esta Administración, encargada de elaborar el POT, tenía fácil el tratamiento de la cuestión medioambiental campogibaltareña, y no ya porque se trataba de un problema que se venía manifestando desde hacía demasiado tiempo y sobre el cual existía mucha información documentada, sino porque por aquel entonces ella misma había confeccionado unos instrumentos con la finalidad de confrontar el tema. Recordemos que recién estrenado el nuevo siglo, mediante la Orden de 18 de abril de 2000⁹⁶⁹, la Consejería de Medio Ambiente aprobaba la formulación del “*Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar*”, en cumplimiento de lo dispuesto en el Anexo 2.5 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1999, por el que se establecían medidas especiales de impulso y desarrollo para el Campo de Gibraltar, así como de otros preceptos y disposiciones de ámbito internacional, europeo, estatal y autonómico⁹⁷⁰. El Documento Base de dicho Plan, presentado en 2001, establecía en su justificación que:

⁹⁶⁸ BOJA núm. 190, de 9 de agosto de 2007.

⁹⁶⁹ BOJA núm. 59, de 20 de mayo de 2000.

⁹⁷⁰ Convenio de Barcelona de Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 16 de febrero de 1976; Protocolo de Kioto sobre reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero de 11 de diciembre de 1997; Convenio MARPOL 73/78 para prevenir la contaminación por buques; el art. 7 de la Directiva 76/464/CE, *relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Unión Europea* (DO núm. L 129, de 18 de mayo de 1976), que hace referencia a determinados programas para reducir la contaminación acuática; Programa de aplicación de la Directiva 91/271/CE, *sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas* (DO núm. L 135, de 30 de mayo de 1991); el art. 3 de la Directiva 96/61/CE, *relativa a la prevención y control integrado de la contaminación* (DO núm. L 257, de 10 de octubre de 1996), que hace referencia a la adopción de medidas adecuadas para la prevención de la contaminación; el art. 7 de Directiva 96/62/CE, *sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente* (DO núm. L 296, de 21 de noviembre de 1996), que menciona la elaboración de Planes de acción; las directrices establecidas en la Directiva 2000/60/CE, *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (DO núm. L 327, de 22 de diciembre de 2000); el art. 1 de la LPA que contenía una serie de objetivos ambientales a alcanzar; Reglamento de Residuos de la Comunidad Autónoma Andaluza, aprobado por Decreto de 283/1995, de 21 de noviembre (BOJA núm. 161, de 19 de diciembre de 1995); Reglamento de la Calidad de las Aguas litorales, aprobado por Decreto 14/1996, de 16 de enero, de la

“La existencia de una industria generadora de un notable volumen de actividad, la integración de importantes núcleos de población en torno a las fuentes de actividades económicas, la estratégica situación geográfica de puente entre continentes y océanos, unida a un entorno natural que conserva numerosos valores ambientales de carácter único, son sólo algunos de los factores que motivan que las relaciones entre el desarrollo económico del Campo de Gibraltar y la preservación del medio ambiente sean complejas.”

Este Documento Base, que señalaba como antecedentes básicos del Plan a la LPA de 1994 y a los Planes Correctores de finales de los 80 y principios de los 90, expresaba la necesidad de que este instrumento de actuación se realizará de manera coordinada y consecuente con el resto de las planificaciones que tuvieran su ámbito de incidencia sobre el Campo de Gibraltar. Además de señalar el *“Plan de Medio Ambiente de Andalucía”*⁹⁷¹, que abarcaba el período de 1997 a 2002, y que de entrada reconocía la persistencia de problemas y desequilibrios en relación al medio ambiente andaluz, se señalarán, a modo de lista, otros⁹⁷², entre los cuales estarán presentes el POTA, todavía no aprobado por esas fechas, y los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios de Algeciras, La Línea de la Concepción, San Roque y Los Barrios, esto es,

Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 19, de 8 de febrero de 1996); el art. 6 del Reglamento de la Calidad del aire, aprobado por Decreto 74/1996, de 20 de febrero de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 30, de 7 de marzo de 1996), que hace referencia a Planes de prevención y corrección de la contaminación atmosférica; y las normas incluidas en el Título IV de la Ley 10/1998, de 21 de abril, *de Residuos* (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998).

⁹⁷¹ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 1997 (BOJA núm. 4, de 13 de enero de 1998).

⁹⁷² Como el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007, aprobado por Decreto 108/1999, de 11 de mayo (BOJA núm. 141, de 4 de diciembre de 1999), el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Andalucía, aprobado por Decreto 218/1999, de 26 de octubre (BOJA núm. 134, de 18 de noviembre 1999), Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía aprobado por Decreto 134/1998, de 23 de junio (BOJA núm. 91, de 13 de agosto de 1998), o el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de los Alcornocales.

de los términos que conformaban el arco de la Bahía de Algeciras, donde el desarrollo industrial se había manifestado. Aunque no se hiciera mención a un Plan de Ordenación Territorial de la comarca, lo que probablemente atendía al abandono del primer intento y al hecho de que todavía no se hubiere iniciado el segundo, estaba claro que este instrumento también debía incluirse en la mencionada lista, sobre todo, si como advertía el art. 5.2. de la LOTA, tanto al POTA como a los Planes de ámbito subregional iban a quedar sometidas las actividades de planificación que se mencionaban en su Anexo I, entre las que tenía cabida este Plan de Calidad Ambiental.

También, por su parte, a principios del nuevo siglo, aquella Institución creada para la defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE y en el Título I del Estatuto de Autonomía andaluz, esto es, el Defensor del Pueblo andaluz, tenía la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión medioambiental de la zona ante la presentación de una queja⁹⁷³ cuyo objeto era el complejo industrial del Campo de Gibraltar. En esta ocasión el comisionado del Parlamento andaluz, que resolvía el 30 de agosto de 2001, ante lo relevante de las circunstancias daba tres recomendaciones, de entre las cuales son interesantes de mencionar sobre todo las dos primeras. La primera, y dirigida a las todas las Administraciones implicadas, la central, autonómica y las locales afectadas, la de constituir a la mayor premura, y basándose en el contenido de los arts. 6 y 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, un Consorcio para la gestión integral y sostenible del referenciado complejo industrial, y ello, y esto no tiene desperdicio alguno, como fórmula para la efectiva protección del derecho a la vida y a la integridad física y moral de los ciudadanos, el derecho a la protección de la salud, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el derecho a la mejor calidad de

⁹⁷³ Queja 99/243, sobre el complejo industrial del Campo de Gibraltar, Informe al Parlamento 2001, pág. 443.

vida posible, que además, según dicha Institución, era algo totalmente acorde con la política y normativa europea que hablaban del desarrollo sostenible. No se trata de entrar en el debate de lo acertado o no dicha fórmula, sino que lo interesante, en relación a nuestro análisis, es la claridad con lo que el Defensor del pueblo andaluz ve la necesidad de protección de derechos tan importantes como los mencionados, dato que no debía de pasar inadvertido.

Y si lo que acabamos de mencionar, como decimos, debe gozar de nuestra atención, tampoco deja de ser interesante el parecer de aquel comisionado sobre el complejo en cuestión:

“ Entendimos que con la forma de gestión propugnada, aunando el esfuerzo, las inversiones y las actuaciones de Administraciones y de entidades sociales y sectoriales representativas, se lograría una gestión integral y sostenible de aquel espacio cuya atomizada y descoordinada gestión (desde todos los puntos de vista) comporta un modelo caduco y en crisis, por no aportar soluciones eficaces y eficientes a los problemas medioambientales que genera y las carencias que presenta, puestos de manifiesto en la reseña de actuaciones que en la queja habían formulado los interesados y las propias Administraciones a las que nos habíamos dirigido; y, como se había puesto de manifiesto con ocasión de la tramitación de otros expedientes de queja afectantes a la zona (por ejemplo queja 00/246). ”

La segunda de las recomendaciones iba dirigida a la Consejería de Salud para que, en coordinación con la Consejería de Medio ambiente y el Instituto de Seguridad e

Higiene en el Trabajo, se llevara a cabo el establecimiento de un plan de vigilancia epidemiológica. De tal manera que volvía a plantearse la cuestión del demandado estudio epidemiológico.

Frente a estas recomendaciones la Administración autonómica respondía utilizando el argumento de los Planes Correctores de vertidos y emisiones, y sobre todo alegando la elaboración del aludido “*Plan de Calidad Ambiental para el Campo de Gibraltar*”, instrumentos todos ellos, en su opinión, suficientes para solventar el tema, puesto que incluso, este último preveía la elaboración del recomendado estudio epidemiológico⁹⁷⁴.

Asimismo el problema medioambiental de la zona había vuelto a ser objeto de debate en el órgano legislativo de la Comunidad Autónoma. A principios de 2003 se planteaba dos proposiciones no de Ley relativas, una a los vertidos al mar en la Bahía de Algeciras⁹⁷⁵, y otra al plan territorial de prevención y lucha contra la contaminación y sus efectos en el litoral andaluz⁹⁷⁶.

Lo cierto era que aunque se estimaran bastante los instrumentos que acabamos de mencionar como conjunto de medidas para enmendar el problema campogibraltareño, quien le iba a decir a la Administración autonómica andaluza que pocos años después iba a tener que adoptar medidas urgentes frente a la situación de las

⁹⁷⁴ En ese mismo año el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción presentará otra queja (01/1688) solicitando el estudio epidemiológico para el Campo de Gibraltar.

⁹⁷⁵ Proposición no de Ley 6-03-PNLP-000006, relativa a vertidos al mar en la bahía de Algeciras (Cádiz), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOPA núm. 104, de 13 de febrero de 2003).

⁹⁷⁶ Proposición no de Ley 6-03/PNLP-000008, relativa al plan territorial de prevención y lucha contra la contaminación y sus efectos en el litoral andaluz, presentada por el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía. (BOPA núm. 104, de 13 de febrero de 2003).

emisiones atmosférica de la zona y sin haber cumplido aún su promesa en relación con aquel estudio epidemiológico. La Orden de 15 de septiembre de 2005 de la Consejería de Medio Ambiente aprobaba el denominado “*Plan de Acción Medioambiental para el Campo de Gibraltar*”. Esta Orden, que era la respuesta política surgida como consecuencia de los datos que arrojaban no sólo las protestas sino también los estudios que se habían llevado a cabo y que ponían de manifiesto la obviedad del asunto⁹⁷⁷, reconocía la existencia del problema medioambiental y buscaba su justificación jurídica, primero, en la normativa estatal, en la LPAA y en su Reglamento de 1975, cuyas disposiciones obligaban, lógicamente, a la intervención de la Administración frente a situaciones de las mismas características a las que se estaban viviendo en el área del Campo de Gibraltar, con el objetivo, en principio, de reducir las emisiones contaminantes; y segundo, a nivel autonómico, en la LPA, en el Reglamento de la Calidad del Aire, aprobado por Decreto 74/1996 de 20 de febrero⁹⁷⁸, que daba, a la mencionada Consejería, además de competencia para vigilar y controlar los niveles de emisión, la de adoptar medidas cautelares en relación con las actividades mencionadas en los Anexos primero y segunda de aquella Ley, esto es, refinerías de petróleo, centrales térmicas, plantas siderúrgicas, etc. Estas medidas de carácter urgente, como las calificaba aquella Orden, también encontraban apoyo en el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, *sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono*⁹⁷⁹, cuyo art. 5.3 preveía para los supuestos en los que hubiera riesgo de superar los valores límites o los umbrales de alerta que se habían establecido, la elaboración de planes de acción preventivos por parte de la

⁹⁷⁷ Véanse las págs. 233 y ss. de este trabajo.

⁹⁷⁸ BOJA núm. 30, de 7 de marzo de 1996.

⁹⁷⁹ BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2002.

Administración competente, que recogieran las medidas necesarias a adoptar a corto plazo.

Lo dicho hasta ahora sirve manifiestamente para dejar patente el conocimiento de la cuestión medioambiental en el área campogibraltareña por parte de la Administración autonómica, que habiendo, como señalábamos *supra*, adoptado medidas de carácter cautelar y urgente, dada la situación grave que ella misma describía, tenía la ocasión mediante el POT de empezar a dar solución al problema de manera apropiada y no parcheada. No se debía olvidar nunca que hablar de problemas medioambientales era hablar de problemas de salud pública.

B) Complejos industriales.

Como venimos diciendo desde un principio, los enclaves industriales de la comarca campogibraltareña, producto del desarrollo acelerado de décadas anteriores, con el polo petroquímico a la cabeza, han sido titulares de la problemática medioambiental de la misma, dato que nadie puede poner en tela de juicio, por lo que era de esperar que el POT, que tanto ha costado alumbrar y que tan esperado ha sido, estableciera las normas, las directrices y las recomendaciones precisas, utilizando unas u otras en función de la necesidad oportuna, para poner orden donde en un principio no se puso, sin dejar pasar esta extraordinaria oportunidad que se le brindaba.

Pues bien, lo que ha hecho el POT desde su inicio es dejar bien claro, en su Memoria Informativa⁹⁸⁰, que el Campo de Gibraltar constituye el gran nodo logístico

⁹⁸⁰ <<http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondel territorio>>.

del sur de Europa, girando todo alrededor de la consideración de la Bahía de Algeciras como espacio urbano industrial más que consolidado. Estas, que parecen pocas palabras han tenido un peso aplastante en todo el contenido del POT.

Dicho lo anterior no sorprende que se le haya dedicado a la cuestión de los complejos industriales en la parte normativa un sólo artículo, el 87, referente a la prevención ante riesgos tecnológicos, y cuyo núm. 2 dice textualmente:

“Los instrumentos de planeamiento de Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea de la Concepción ordenarán el enclave industrial del complejo petroquímico y los otros asentamientos industriales de la Bahía, planteando intervenciones para la minimización de los riesgos existentes por la coexistencia de usos industriales y residenciales, y para la corrección de los impactos ambientales y paisajísticos que estas instalaciones generan. Estas intervenciones deberán realizarse en coordinación con la planificación sectorial en materia de hidrocarburos definida por la Administración General del Estado.”

Esto es, lo único que hace este texto, a mi entender, es dejar en manos de los municipios mencionados la búsqueda de la solución del problema, municipios, que por otro lado, si han demostrado algo a lo largo de los años es que no tienen capacidad de respuesta para afrontar el problema que en su momento se generó. Además, ello con el agravante de que se hace como recomendación, lo que supone, como nos aclara desde un principio el propio POT en su art. 5.5, que estamos ante una indicación dirigida a las Administraciones Públicas correspondientes, en este caso, la local, que no son de

aplicación directa ni vinculante para las mismas, y de las que se pueden separar mediante justificación expresa, que eso sí, debe ser compatible con los objetivos del POT.

¿Y el POTA?, ¿qué dice el POTA?, ese documento que debe servir de referencia, como dispone el art. 6 de la LOTA, para los Planes subregionales. El POTA en su Título III, denominado “*Estrategias de Desarrollo Territorial*”⁹⁸¹, de entrada, al tratar el Programa Andaluz de Ciudades, dentro del apartado dedicado al medio ambiente urbano, fija con carácter de norma una serie de indicaciones entre las que podemos observar la de establecer un programa de intervención singular que sirva para el mejoramiento de las áreas urbanas de Huelva y Bahía de Algeciras. Así mismo al hablar de la calidad ambiental en el medio urbano, donde se indica como objetivo la mejora de calidad del aire y la reducción de la contaminación atmosférica, se apunta la necesidad de dar una adecuada ordenación a aquellas fuentes principalmente generadoras de dicha contaminación, incluyéndose tanto la industria ya existente como los nuevos desarrollos de suelo industrial. Pero, es más, en la Sección 3ª de este Título, dedicada al Sistema Energético andaluz, además de reconocerse en principio que el modelo de ese momento estaba basado sobre todo en el consumo de fuentes energéticas fósiles no renovables (petróleo, carbón o gas natural), con el consiguiente efecto ambiental por las emisiones contaminantes a la atmósfera, se marca como objetivo el perfeccionamiento de dicho sistema, estableciéndose dentro de las líneas estratégicas la reducción del impacto ambiental del sector energético, haciéndose especial mención de las emisiones de gases que incrementan el efecto invernadero. Igualmente, al hacer referencia a las infraestructuras eléctricas ya existentes, establece como directriz que el

⁹⁸¹ <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/documentos/TITULO_3_POTA.pdf>.

parque de centrales de generación eléctrica existente debe aseverar la utilización de fuentes renovables de menor repercusión medioambiental, iniciándose un proceso de sustitución de tecnologías más contaminantes (carbón) por otras menos contaminantes (ciclo combinado gas natural).

Si lo dicho hasta ahora hace que pensar sobre la pobre intervención del POT en relación al tema que analizamos, más tenemos que plantearnos cuando llegamos a la lectura, dentro de la mencionada Sección 3ª, de la norma 86 que dice:

“El planeamiento territorial subregional, en colaboración con la Consejería competente en materia energética mediante la realización de Informes técnicos, concretará en sus respectivos ámbitos las propuestas que en materia energética se derivan de las determinaciones del Plan. En dichos Informes deberán plantearse objetivos orientados a la reducción del consumo y mejora de la eficiencia energética, así como de fomento de las energías renovables y del uso del gas natural.”

Parece que el encargo a los Planes subregionales es claro, como también lo es que al POT le tocaba concretar, sobre todo en un punto tan relevante como es este, en el que una de las consecuencias de su inadecuado tratamiento es, por ejemplo, el grave problema de la polución atmosférica vivida durante décadas y las consecuencias sobre la salud pública de la comarca.

Por otro lado, este artículo que estamos criticando del POT decíamos que es referente a la prevención de riesgos, en este caso concretamente tecnológicos, pero

como advertimos tampoco en este sentido realiza ninguna aportación, ni siquiera en su núm. 1 donde habla de las nuevas instalaciones industriales, que según el mismo deberán, siguiendo las pautas marcadas por la legislación sectorial relativa a seguridad industrial y medio ambiente, ser controladas y limitadas de manera que no supongan un incremento de un riesgo potencial o de los valores de contaminación. Esto que dice es algo evidente, pero lo que tendría que haber hecho el POT es seguir las indicaciones del POTA, que en su norma 101 encargaba a los Planes subregionales, junto al planeamiento urbanístico municipal, la tarea de establecer “...*las medidas específicas para aminorar los riesgos o sus eventuales consecuencias*”. Pero, es más, el POTA dedica la norma 108 a establecer los criterios territoriales ante riesgos tecnológicos, señalando nuevamente a los Planes subregionales y a los urbanísticos como responsables de lo que en el mismo se establece, pudiendo destacarse el deber de “...*recoger todas las instalaciones, infraestructuras y actividades en general afectadas por la normativa vigente, o por las que en el futuro se puedan disponer en su desarrollo o sustitución, los planes de emergencia, interiores o exteriores...*”, así como, en atención a lo dispuesto por la Directiva Seveso II⁹⁸², llevar a cabo una labor de desarrollo, con la colaboración de la Administración competente en materia de Protección Civil, de los “...*criterios metodológicos y normativos para la implantación de instalaciones susceptibles de provocar accidentes mayores, de cara a su incorporación en el planeamiento urbanístico y la planificación territorial y sectorial correspondientes*”, cosa que el POT tampoco hace.

Mientras el POT presenta todas estas carencias mencionadas, la misma Administración autonómica acordará formular en junio de 2011 el “*Plan de Medio*

⁹⁸² Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas* (DO núm. L 10, de 14 de enero de 1997).

*Ambiente de Andalucía Horizonte 2017*⁹⁸³, que, además de ser el instrumento de continuación del Plan para el período 2004-2010, se encargará de recordar la importancia de la ordenación territorial para la materia medioambiental, estableciendo como objetivo general el conseguir que la ordenación del territorio actúe como garantía de la concurrencia del bienestar económico y del social a través de un desarrollo sostenible, asegurándose la conservación de los recursos naturales y del paisaje, lo que, además, estará en línea con el espíritu de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de *Economía Sostenible*⁹⁸⁴, que la define como patrón de crecimiento basado en el equilibrio de los tres elementos, el económico, el social y el ambiental, garantizando expresamente el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, como límites lógicos de la actividad industrial⁹⁸⁵.

Este instrumento sobre el medio ambiente, igualmente, destacará la figura del POTA, como delimitador del modelo territorial de Andalucía, basado en una serie principios orientadores, como la diversidad natural y cultural de la Comunidad Autónoma o el uso sostenible de los recursos, principios que después este Plan hará suyos. Al mismo tiempo nos recordará que el mencionado modelo territorial supondrá el marco esencial de análisis para cualquier política de aplicación territorial.

⁹⁸³ ACUERDO de 7 de junio de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017 (BOJA núm. 113, de 10 de junio de 2011).

⁹⁸⁴ BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

⁹⁸⁵ MELLADO RUIZ, L.; "Crisis económica y reforma "ecológica" del modelo productivo y de consumo: la dimensión ambiental de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible" en *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 325, 2012, págs. 75 a 92.

C) Sistema Portuario.

La labor con la que se enfrentaba la Administración autonómica era de dimensiones considerables, pues esta zona del sur Cádiz, esta área del litoral andaluz, transformada bajo criterios arbitrarios, aunque, eso sí, surgidos de las propias características de la zona, seguía suponiendo un punto geoestratégico costero, esto es, con un componente terrestre y un componente acuático, necesitados de la adecuada alineación, que no sólo apostara por lo económico y social, sino también por lo medioambiental.

En este sentido, en la esfera europea en 2002 se promulgaba la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, *sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*⁹⁸⁶ (gestión que se resumía con las siglas GIZC) que, surgida como consecuencia de actuaciones y documentos previos⁹⁸⁷ sobre la materia en cuestión, venía a señalar el camino que debían seguir los distintos Estados miembros si querían desarrollar convenientemente su estrategia interna sobre la GIZC, estrategia que irremediablemente debía partir de un planteamiento que tuviera como premisa básica la protección del medio ambiente costero, solicitándose a estos, además, la presentación, en un plazo que finalizaba en

⁹⁸⁶ DO núm. L 148, de 6 de junio de 2002.

⁹⁸⁷ El Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras de 1996, que buscaba el acuerdo sobre las medidas adecuadas que ayudaran a impulsar la GIZC, y la Comunicación COM (2000) 547 final, de 27 de septiembre de 2000, al Consejo y al Parlamento europeo, *sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa*, donde además de ponerse de relieve los principales problemas medioambientales de las costas europeas se hace hincapié en lo trascendental de afrontar el tema desde un enfoque más genérico, concretamente establece que: "zonas complejas con múltiples usuarios, como las costeras, con unas políticas sectoriales sin coordinación, tienden a entrar en conflicto e incluso a ser contradictorias, lo que desemboca en una paralización política. Para evitar esta situación y para garantizar la coordinación de muchos objetivos sectoriales concretos es necesaria la aplicación de un enfoque territorial integrado."

2006, de los informes pertinentes sobre los progresos alcanzados al respecto⁹⁸⁸. Lo interesante de esta Recomendación no sólo será en si su contenido y lo que conllevaba sino también el dato de que provocará, unido ello al impulso protagonizado por el Parlamento Andaluz⁹⁸⁹, una reacción por parte de Administración andaluza, puesto que el Gobierno autonómico junto con el Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz, elaborará un trabajo compuesto por siete informes que, bajo el nombre “*La Gobernanza del Litoral Andaluz*”⁹⁹⁰, establecerá los criterios para la Estrategia Andaluza de GIZC, y donde se pondrá de manifiesto, de manera cristalina, lo urgente de adoptar las medidas oportunas para frenar la propensión hacia una situación irreversible en la calidad ambiental, dado el balance negativo en la conservación de los recursos fundamentales como los paisajísticos, biológicos, geomorfológicos o pesqueros.

Con estos antecedentes y con esta voluntad que parecía mostrar la Administración autonómica resulta un tanto incomprensible que posteriormente en la elaboración del POT existan puntos que son o pueden llegar a ser contradictorios. Si como mencionábamos antes la Memoria Informativa del POT tenía claro que el eje central del futuro de la comarca era su carácter industrial, subrayando la labor fundamental desarrollada por el complejo portuario en el transporte marítimo y en la

⁹⁸⁸ A 31 de diciembre de 2006 catorce Estados miembros habían presentado el solicitado informe, entre los que se encontraba España.

⁹⁸⁹ Proposición no de Ley 7-05/PNLP-000076, relativa a la gestión integrada de zonas del litoral, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOPA núm. 207, de 30 de mayo de 2005): “*El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a: 1. Promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de gestión integrada de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura directiva marco europea de gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral.*” Será aprobada en junio de 2005 (DSPA núm. 46, de 2 de junio de 2005).

⁹⁹⁰ <<http://www.juntadeandalucia.es>>.

movilidad de los combustibles fósiles, y que tanto el puerto como el resto de la comarca debían afrontar una nueva etapa de desarrollo, en este caso logístico, más adelante el mismo documento reconocerá la repercusión medioambiental negativa del desarrollo portuario⁹⁹¹ en la Bahía.

De la misma manera, en su parte normativa, en el art. 80 se establece como objetivos del POT, en relación a los recursos naturales y los riesgos existentes, recuperar y proteger el frente litoral y evitar la contaminación del mismo y de los recursos tanto superficiales como subterráneos, y en el 96, que hace referencia a los recursos paisajísticos, se habla de regenerar los paisajes deteriorados de la Bahía de Algeciras y de recalificar su borde costero; mientras que por su lado en el art. 19.1, y como medida de potenciación del elemento portuario, se incluyen las ampliaciones de las instalaciones portuarias de Algeciras, San Roque y Tarifa, que inevitablemente nos lleva a la polémica de las obras de relleno, que ya hemos comentado, y, dependiendo de la finalidad que se aplique, a la problemática derivada de los hidrocarburos, frente a todo lo cual, quizás, no sea suficiente la recomendación que acto seguido realiza el mismo precepto en su núm. 8, consistente en llevar a cabo actuaciones que supongan una mejora desde el punto de vista de impacto paisajístico y medioambiental de dichas

⁹⁹¹ Memoria Informativa, pág. 53: *“La dinámica litoral en el arco de la Bahía está siendo afectada tanto por la proliferación de infraestructuras portuarias, como por el crecimiento del frente urbano y la ubicación de los sistemas relacionales sobre la franja costera. Los desarrollos portuarios, con un número importante de muelles, espigones y pantalanes repartidos por toda la Bahía de Algeciras, han provocado una modificación en las corrientes que la recorren con una repercusión importante en la estabilidad de las playas. Así, playas como las de El Rinconcillo, en Algeciras, o la de Poniente, en La Línea de la Concepción, han entrado en una clara dinámica regresiva que intenta paliarse con el aporte de arenas mediante actuaciones de regeneración.*

En lo que se refiere a los riesgos tecnológicos, estos proceden de la presencia del complejo industrial-portuario: industrias peligrosas y contaminantes, centrales térmicas, grandes depósitos de combustible, tráfico de mercancías peligrosas a través del eje ferroviario Algeciras-Bobadilla-Granada y, fundamentalmente, de las infraestructuras portuarias. Los principales riesgos derivan, además de los propios de la actividad, de deficiencias infraestructurales, de gestión y localización.”

instalaciones portuarias, como forma de compatibilizarlas con la tarea de recuperación del litoral, ya que la incompatibilidad de lo uno y de lo otro puede ser inevitable.

La alusión al tema de los hidrocarburos no es algo que hagamos al azar, sino todo lo contrario, puesto que desde 2006 y precisamente en el muelle de Isla Verde, punto concreto al que hace referencia el mencionado art. 19, al hablar de las ampliaciones de las instalaciones portuarias algecireñas, se ponía en marcha un proyecto de Terminal de hidrocarburos promovido por la mercantil Alpetrol Terminal S.A.⁹⁹². Este proyecto, que finalmente se ha consumado, ha supuesto simple y llanamente el aumento de la práctica del *bunkering*.

Por su parte la ampliación del puerto de Tarifa puede suponer el acercamiento y posible afectación de un espacio natural protegido, el Parque Natural del Estrecho. En febrero de 2011 ya el Ministerio de Medio Ambiente resolvía desfavorablemente en relación a la declaración de impacto ambiental del proyecto de megapuerto que se pretendía para este punto del Estrecho y sobre el cual ya hemos hablado⁹⁹³. La Resolución⁹⁹⁴ de la Secretaria de Estado de Cambio Climático no sólo ponía de manifiesto hechos como la afección de espacios que formaban parte de la Red Natura 2000 y por lo tanto de los hábitats y de las especies que dieron lugar a esta protección, o la perturbación de la calidad de las aguas, o incluso la alteración de la dinámica litoral, como argumentos para negarse al proyecto mencionado, sino que también señalaba la previsibilidad de que las obras de ampliación y la explotación iban a suponer una

⁹⁹² 42.950/06. Resolución de la Autoridad Portuaria de Algeciras por lo que se anuncia solicitud de concesión administrativa de una parcela de unas seis hectáreas en el muelle de Isla Verde exterior y se somete a información pública el estudio de impacto ambiental correspondiente. (BOE núm. 165, de 12 de julio de 2006).

⁹⁹³ Véanse págs. 221 y ss. de este trabajo.

⁹⁹⁴ BOE núm. 58, de 9 de marzo de 2011.

influencia y una alteración del Parque Natural del Estrecho, lo que conllevaba a una contradicción entre dichas obras y las normas de protección del mismo, esto es, su PORN y su PRUG, los cuales debían de prevalecer, ya lo decíamos, en las materias que les eran propias sobre el planeamiento territorial y urbanístico, en virtud de lo dispuesto, ya no por la Ley 4/1989, que analizábamos en su momento cuando tratábamos ese primer intento de Plan subregional de 1994, sino por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*⁹⁹⁵, que deroga la anterior y la sucede, y cuyo 18.2 venía a recordar la indicada prevalencia.

Pero es que incluso el propio DR⁹⁹⁶ que la Consejería de Medio Ambiente andaluza presentaba como parte de la EAE del POT, dejaba claro esta prevalencia, por lo menos de los PORN, al tratar el tema de la relación de los instrumentos de planificación y planeamiento urbanístico con los terrenos forestales. Además este DR al hablar de los Espacios Naturales Protegidos, entre los que incluye, evidentemente, el Parque Natural del Estrecho, hace hincapié en la exigencia de que exista una garantía suficiente de no afectación negativa de dichos espacios, que se encargará de constituir la propia evaluación ambiental, en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero del art. 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, *por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*⁹⁹⁷.

⁹⁹⁵ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

⁹⁹⁶ <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Calidad_Ambiental/Preveccion_Ambiental/evaluación_ambiental_planes_y_programas/drcampogibraltar.pdf>

⁹⁹⁷ BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995.

Realmente, en relación a los Parques Naturales de la zona, esto es, el de los Alcornocales y el del Estrecho, lo único que hace el Plan es decir que deberán ser ordenados conforme a lo que establezcan sus respectivos PORN y PRUG, lo cual es algo correcto, pero que ya sabemos, no supone ninguna aportación nueva. Tal vez lo que debía haber hecho el instrumento es aprovechar la experiencia de lo ocurrido con la pretendida ampliación del puerto tarifeño y ampliar, no éste, sino el Parque Natural del Estrecho, para la adecuada protección de todos aquellos valores naturales que, como veíamos antes, justificaban el rechazo del Ministerio de Medio Ambiente. Y esto que sugerimos no es algo sacado de la manga, sino que tiene su fundamento en la letra c) del Art. 11 de la LOTA, que al señalar el contenido necesario y esencial de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, combina la ordenación y compatibilización de los usos del territorio con la protección y mejora del paisaje y de los recursos naturales, atribuyéndoles la indicación de los criterios y de las medidas que con dicha finalidad, ulteriormente, serán desarrolladas por las Administraciones públicas correspondientes.

D) Zona de Actividades Logística (ZAL) del Puerto de Algeciras.

No podemos hablar de la ordenación territorial de la comarca campogibraltareña sin hacer una parada, sin llevar a cabo un ejercicio de reflexión en torno a uno de los temas que más polémica ha generado quizás en los últimos años en lo que a la inevitable relación de lo urbanístico y medioambiental se refiere. La decisión de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Dirección General de Transporte de la Consejería de Obras Públicas y la Empresa Pública de Suelo Andaluza, junto con el Ayuntamiento de Los Barrios y de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, de crear un consorcio con

el fin de desarrollar una Zona de Actividades Logística (en adelante ZAL) sobre las llanuras de inundación del río Palmones, zona conocida como la vega fluvial de “*El Fresno*”, será el detonante de una serie de reacciones políticas, sociales y de los grupos ecologistas de la zona, que han visto en la redacción del POT una oportunidad para el tratamiento de la controversia.

Mientras que en el segundo lustro de los años 90 desde las instituciones públicas se alzaban voces que censuraban de manera rotunda la posibilidad de construir en zonas inundables⁹⁹⁸, influenciadas, evidentemente, por la experiencia pretérita⁹⁹⁹, y mientras la propia Consejería de Medio Ambiente andaluza publicaba en octubre de 1997 su libro “*El Medio Ambiente Urbano en Andalucía*”, en el que dedicaba una parte al tema de la inundaciones, señalando como uno de los puntos geográficos especialmente conflictivos en este sentido este que tratamos¹⁰⁰⁰, se resolvía modificar el PGOU del municipio de los Barrios para ubicar, en unos terrenos de inundaciones periódicas y con un valor medio ambiental determinado, una ZAL destinada al Puerto de Algeciras.

El hecho de que se trate de zona inundable no sólo conlleva el riesgo propio de las avenidas, sino también la función medioambiental que cumplen estos terrenos, que cuentan con un relevante valor ornitológico, al estar indiscutiblemente dentro del área migratoria de aves del Estrecho de Gibraltar, junto a su vecino colindante, el Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones. A ello además se une el valor paisajístico. En estos terrenos, ubicados a la entrada del núcleo poblacional de Los Barrios, se podría

⁹⁹⁸ Diario *ABC* de Sevilla, de 16 y 25 de noviembre de 1997.

⁹⁹⁹ El caso del camping de Biescas de 7 de agosto de 1996.

¹⁰⁰⁰ CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, “*El Medio Ambiente Urbano en Andalucía*”, Ed. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1997, págs. 198 a 201.

causar el mismo efecto pantalla, que en su momento comentábamos entre la ciudad de Algeciras y su puerto, esto es, la entrada del municipio barreño sería un parque, pero logístico.

Conviene puntualizar que el tema de la protección del paisaje ha adquirido en los últimos años un notable peso en las políticas europeas en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y patrimonio cultural. El “*Convenio Europeo del Paisaje*”, elaborado en 2000, ha sido ratificado por España en 2008¹⁰⁰¹, y resalta en su preámbulo que “...*el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social...*”, pero añadiendo además “...*que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo...*”. Este convenio, que ha entrado en vigor en nuestro país en marzo de 2008, esto es, en pleno comienzo de tramitación del POT, y cuyo ámbito de aplicación es sumamente amplio, abarcando las áreas naturales de carácter rural, urbano y periurbano, y tanto las zonas terrestres como las marítimas y las aguas interiores, contiene en su art. 5 un conjunto de medidas que cada uno de los Estados Parte se compromete a adoptar, entre las que podemos destacar la contenida en su letra d), que de manera expresa señala la integración del paisaje, no sólo en políticas sobre materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, sino también en las políticas llevadas a cabo en materia de ordenación territorial y urbanística, en tanto en cuanto se entiende que aquel es un elemento esencial para la calidad de vida de los ciudadanos.

¹⁰⁰¹ INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008).

El mencionado *“Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017”* se encargará también de subrayar la ratificación por parte de España de este *“Convenio Europeo del Paisaje”*, señalando además como herramientas para la defensa de dicho valor, en el ámbito nacional, Ley 22/1988 del 28 de julio, *de Costas* y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo*, así como la Ley 42/2007, *del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que contempla, concretamente, la conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; y en el autonómico, el POTA, resaltando el papel fundamental y central de la ordenación territorial en esta cuestión, y el hecho de que la protección del paisaje constituye un principio inspirador de la política medioambiental a llevar a cabo en Andalucía.

Por la fecha, en principio esta iniciativa iba a coincidir con la redacción del primer intento de ordenación territorial subregional para la comarca del Campo de Gibraltar, y ante la pregunta ¿qué decía este Plan al respecto?, bastaba con irse a su Memoria Informativa, concretamente, al *“Plano de Riesgos Naturales y Tecnológicos”*, para ver como esta área en concreto, donde se pretendía colocar la ZAL, era considerada como la de mayor riesgo de inundación de la comarca. Hasta aquí parecía que el instrumento se inclinaba por una postura contraria a aquella iniciativa, puesto que indicaba claramente que se trataba de una zona susceptible de avenidas, pero, no obstante, la confusión, el conflicto se producía cuando en el mismo documento, en concreto, en el *“Plano de Esquema Estructural y Tendencias de Crecimiento”* se incluía también dicha ZAL como parte de la estrategia de desarrollo. Esto último, unido a que

la Memoria de Ordenación¹⁰⁰², por su parte, se encargaba de incluir dentro de las actuaciones prioritarias esta ZAL, exactamente, en el contenido de las *“Propuestas para el uso portuario, industrial y terciario”*, revelaba que en definitiva se estaba dando luz verde al proyecto pretendido, a pesar de reconocer su carácter natural de zona inundable, y, por ende, de todas sus consecuencias.

En esta línea de análisis dentro del primer intento de Plan subregional de la comarca, tenemos, además, que volver a traer a colación aquel Informe que presentaba la Comisión de redacción donde se recogían las sugerencias presentadas a la Memoria de Ordenación del Plan, puesto que será contenido de las mismas la cuestión sobre estos terrenos inundables.

Efectivamente, el Ayuntamiento de Algeciras, en primer lugar, ponía de manifiesto entre sus sugerencias que la ocupación parcial de las vegas del río Palmones hacían dudar de la capacidad de evacuación del mismo, frente a lo cual se respondía en el mismo documento que la mencionada ocupación debía llevarse a cabo con *“...las garantías precisas para mantener una sección hidráulica que garantice la capacidad de evacuación y su compatibilidad con la implantación del parque metropolitano previsto, la preservación del Paraje Natural y la adecuada relación entre éste y el Parque Natural de los Alcornocales”*¹⁰⁰³

¹⁰⁰² Presentada el 28 de julio de 1998 en la Sede de la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Algeciras. Acta de la Reunión en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9)

¹⁰⁰³ Informe de Sugerencias a la Memoria de Ordenación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Campo de Gibraltar, pág. 7 en Archivo Histórico Municipal de San Roque (Signatura 6884-9).

Por su parte, el Ayuntamiento de Los Barrios, además de proponer la necesidad de respetar los paisajes protegidos que ya existían y desarrollar actividades que lo deterioran en otras zonas que no tuvieran la consideración de protegidas, señalaba, junto al planteamiento de destinar a espacios libres la zona para la ZAL denominada reserva futura, la idoneidad de elaborar los pertinentes estudios que garantizaran tanto la seguridad de las personas y los asentamientos en dichos suelos como la capacidad de drenaje de las zonas afectadas. En relación, específicamente, a esta última propuesta en el documento se respondía compartiéndola, pero guardando silencio con respecto al tema de la capacidad de desagüe.

Como anécdota señalar que el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción proponía el establecimiento de una ZAL en las faldas de Sierra Carbonera, dentro de su término municipal, lo que era rechazado alegándose la existencia de otras alternativas que presentaban una adecuada justificación, que no se daba en este caso.

Aunque con estas sugerencias se llegue a conseguir la modificación de aquella Memoria de Ordenación, la paralización y abandono de la tramitación del instrumento de ordenación territorial harán que sirva de poco.

Fuera de la tramitación de este Plan también se podían encontrar opiniones y argumentos para considerar inadecuada la instalación de la ZAL en la localización pretendida. De nuevo se podía acudir a las recomendaciones emanadas del Defensor del Pueblo andaluz, que ante la correspondiente queja¹⁰⁰⁴, planteada sobre el tema en cuestión, exponía su criterio al respecto. Su opinión buscaba el apoyo en fundamentos

¹⁰⁰⁴ Queja 00/246 Ampliación de área protección de las Marismas del Río Palmones, Informe al Parlamento 2001, pág. 461.

que iban desde los principios de prevención y protección establecidos en el propio Tratado de Amsterdam, pasando por la Directiva Hábitat de 1992, hasta llegar a la falta de elaboración de un pretendido “*Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos de Andalucía*”¹⁰⁰⁵, como instrumento que daría la clave de las medidas y actuaciones pertinentes en orden a evitar los riesgos derivados de estas situaciones.

A todas luces lo más lógico parecía ser incluir estos terrenos dentro del régimen de protección que se daba para el Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones, y no por mero antojo ecologista, sino porque, para empezar, la propia normativa comunitaria así lo indicaba. Un repaso del Anexo I de la Directiva Hábitat, relativo a los tipos de hábitat naturales de interés comunitarios para cuya conservación se estimaba necesaria asignar zonas de especial protección, servía para advertir la inclusión en el mismo de esta zona que analizamos, donde además existen especies animales y vegetales de las que se pretende proteger en el Anexo II de dicha Directiva, complementario del anterior. En este sentido son acertadas las palabras del Defensor del Pueblo andaluz al decir que lo que caracteriza estas vegas fluviales junto a los terrenos ya reconocidos como Paraje Natural es la “...*unidad de ecosistema y geomorfología*”.

Con respecto a las especies animales, concretamente las aves, incluso existe jurisprudencia del TJCE, pudiendo mencionarse el Asunto C-355/90¹⁰⁰⁶, en el que la Comisión solicitaba al Tribunal que declarase que España no había cumplido con sus obligaciones en virtud de lo dispuesto por el art. 4 de la entonces vigente Directiva

¹⁰⁰⁵ Decreto 15/1998, de 10 de marzo (BOJA núm. 35, de 28 de marzo de 1998).

¹⁰⁰⁶ Tribunal de Justicia, Asunto C-355/90, *Comisión contra Reino de España* [1993] REC I-4221.

79/409/CEE¹⁰⁰⁷, también conocida como Directiva de Aves, sustituida en 2009¹⁰⁰⁸, al no haber clasificado las marismas de Santoña como ZEPA, llevando a cabo trabajos de infraestructura y actividad económica, sin atender por lo tanto a lo dispuesto por la Directiva. El Tribunal consideraría que dicho lugar era una de las zonas más importantes para las aves, existiendo por parte de España la obligación de clasificar el lugar conforme a la mencionada Directiva, y sin perjuicio de haber tenido que adoptar todas aquellas medidas necesarias de cara a evitar cualquier perturbación relevante de las aves, ojo, incluso antes de la clasificación administrativa, dato más que relevante sobre el tema; el Asunto C-44/95¹⁰⁰⁹, que se trataba de una cuestión prejudicial, en este caso relativa al área inglesa de Lappel Banck, a través de la cual se preguntaba al Tribunal sobre la posibilidad de que motivos económicos pudieran justificar que parte de un determinado enclave quedara fuera a la hora de declararse el mismo como ZEPA, esto es, que desde un inicio un determinado trozo de una zona, que contaba con todas y cada una de las características para ser considerado ZEPA, junto al resto de aquella, quedara apartado de dicha protección por el simple hecho de alegar razones económicas, ante lo cual el Tribunal se manifestó de manera contraria; el Asunto C-166/97¹⁰¹⁰ en el que Tribunal se pronunciaría sobre la no adopción por parte de Francia de las medidas de conservación especiales para los hábitats de aves en el estuario del Sena, ni las medidas propias para evitar el deterioro de los mismos; el Asunto C-374/98¹⁰¹¹, que versaba sobre otra zona francesa, Basses Corbières, en el que el Tribunal establecía que Francia había incumplido sus obligaciones no declarando el enclave

¹⁰⁰⁷ DO núm. L 103, de 25 de abril de 1979.

¹⁰⁰⁸ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, *relativa a la conservación de las aves silvestres* (DO núm. L 20, de 26 de enero de 2010).

¹⁰⁰⁹ Tribunal de Justicia, Asunto C-44/95, RSPB [1996] REC I-3805.

¹⁰¹⁰ Tribunal de Justicia, Asunto C-166/97, Comisión contra Francia [1999] REC I-1719.

¹⁰¹¹ Tribunal de Justicia, Asunto C-374/98, Comisión contra Francia (2000) REC I-10799.

como zona de protección especial y no adoptando las medidas de conservación oportunas; así como el Asunto C-202/01¹⁰¹², que versaba sobre la Llanura de Maures, también en Francia, y el Asunto C-209/02¹⁰¹³, en el que la Comisión iría contra Austria por la autorización de un proyecto de ampliación del campo de golf del municipio de Wörschach en el Land de Estiria, que iba a suponer la merma de una zona de especial protección localizada en dicho municipio.

Por su parte, posteriormente, 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*¹⁰¹⁴, conocida como Directiva Marco de Aguas, y que también tendrá su mención en el “*Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017*”, al tratar el tema de las aguas desde la perspectiva normativa y estratégica, establece en su art. 1 el objetivo de diseñar un escenario de protección de las aguas, con la intención, entre otras, de prevenir cualquier daño a los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos, como establece su letra a), y de contribuir a mitigar, según su letra e), los efectos de las inundaciones. Con la ubicación de la ZAL parece que ni lo uno ni lo otro se atiende, puesto que la alteración y el deterioro del ecosistema del río Palmones es evidente y el riesgo de inundaciones está ahí. Además esta Directiva encuentra justificada la no observación de lo dispuesto en la misma cuando, según su art. 4.7.c), exista un interés público superior y/o que el medio ambiente y la sociedad se vea nivelado con beneficios para la salud, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible, argumentos que no se plantean en este caso concreto.

¹⁰¹² Tribunal de Justicia, Asunto C-202/01, Comisión contra Francia (2002) REC I-11019.

¹⁰¹³ Tribunal de Justicia, Asunto C-209/02, Comisión contra Austria, sentencia de 29 de enero de 2004.

¹⁰¹⁴ DO núm. L 327, de 22 de diciembre de 2000.

Por otro lado, lo que parece evidente es que no debemos perdernos en la creencia de que la potenciación de la actividad empresarial y el fomento del empleo, que pueden perfectamente emplearse como argumentos para justificar el desarrollo de la zona en cuestión, deben considerarse por encima de la protección medioambiental, y por ello respaldar actuaciones que la mermen, ya que como aclara, ahora en el ámbito autonómico, el TSJ andaluz en la STSJ de 2 de octubre de 1998¹⁰¹⁵, donde se resuelve sobre la impugnación del acuerdo del Consejero de Obras Públicas y Transportes que aprobaba definitivamente la revisión del PGOU de Jerez de la Frontera y en relación, concretamente, con la “*Laguna de los Tollos*”, zona húmeda de especial protección, en ambos casos estamos ante principios rectores de la política social y económica entre los que no existe una jerarquía determinada y respecto a los cuales es necesario encontrar la avenencia pertinente.

En lo que respecta a aquel “*Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos de Andalucía*”, del que hablaba el Defensor del Pueblo andaluz anteriormente, llegaría con el Decreto 189/2002, de 2 de julio¹⁰¹⁶, cuya exposición de motivos se encargaba de potenciar la idea de que era indispensable cambiar el modelo de relación entre lo urbano y el río¹⁰¹⁷. El objetivo principal que se va a proponer este Plan, cuya vigencia llega hasta 2015, es el de disminuir al máximo los riesgos de

¹⁰¹⁵ STSJ Andalucía, Sevilla, de 2 de octubre de 1998, Ar. 5038/98 (CONT.-ADM., Sección 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Guillermo Sanchís Fernández Mensaque). En su FJº Tercero se dice: “*sin perjuicio de que el mantenimiento de la actividad empresarial y del empleo, sean valores estimables, constitucionalmente reconocidos, como la propia actora admite también el de protección del medio ambiente constituye un principio rector de la política social y económica reconocido por la Constitución, correspondiendo a la Administración concretar su política dentro de dichas pautas, armonizando los distintos intereses, sin que pueda propiamente hablarse de una jerarquía entre dichos principios rectores, de entre los que la actora pretende destacar el de política de empleo al servicio de su pretensión.*”

¹⁰¹⁶ BOJA núm. 91, de 3 de agosto de 2002.

¹⁰¹⁷ “*Debe invertirse la tendencia, de larga tradición, de que lo urbano aprisione al río, para convertirla en que la ciudad se abra al río, protegiéndose frente a sus crecidas, pero recuperando, en lo posible, sus cauces de avenidas extraordinarias y llanuras de inundación para usos compatibles con sus funciones ecológicas y de desagüe.*”

inundación en los núcleos urbanos andaluces, para lo que “...se propone intervenir a través de la planificación territorial y urbanística, aumentando así la adaptación de los asentamientos a los cursos fluviales, siendo para ello fundamental la delimitación de los cauces públicos y de las zonas inundables”. Ciertamente no debemos de obviar que este Plan, en virtud de lo dispuesto por el art. 5.2 de la LOTA y de su Anexo, queda dentro de la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, suponiendo ello, además, según lo dispuesto por el art. 17 también de la LOTA, la obligatoriedad de coherencia con lo dispuesto en los instrumentos de ordenación territorial. En buena lógica con su naturaleza preventiva, el art. 14.1. a) de este Plan, sencillamente, rechazaba la posibilidad de que en terrenos inundables, de período de retorno de 50 años, se pudiera llevar la ubicación de edificios o instalaciones, tanto de carácter temporal como definitiva, estableciéndose como única excepción razones de interés público y sólo para las instalaciones de carácter temporal. Como dato se estima que el período de retorno en el caso de la zona que analizamos es de 5 años.

En virtud de todo lo anterior pensar que aquel Plan subregional iniciado en 1994 debía afrontar los dos aspectos señalados, esto es, tanto el tuitivo, desde el punto de vista del valor natural de zona, como el preventivo, de cara a evitar las nefastas consecuencias de futuras avenidas, incluyendo en su contenido la idea de ampliar el Paraje Natural de las marismas del Río Palmones a los terrenos sobre los que se pretendía ubicar la ZAL, no era algo desacertado. El mismo razonamiento que utilizábamos anteriormente para la ampliación del Parque Natural del Estrecho, encajaba perfectamente en este caso, esto es, esa misión de proteger y mejorar el paisaje y los recursos naturales de la que hablaba el art. 11. c) de la LOTA y que debían desempeñar los Planes subregionales, estableciendo los criterios y las medidas

imprescindibles a las que debían atenderse posteriormente, hubieran justificado suficientemente un pronunciamiento del señalado Plan en tal sentido.

Cabe señalar por último, que hasta la propia Administración local, específicamente, el Ayuntamiento de Algeciras, ante la petición de informe por parte del Defensor del Pueblo andaluz en relación a la queja 00/246¹⁰¹⁸, se mostraba de acuerdo con la ampliación comentada. No debemos olvidar que el río Palmones es límite natural entre los municipios de Algeciras y Los Barrios.

De todos modos, insistimos, esta primera tramitación caerá en el olvido, reactivándose el tema en 2007, dicho todo lo cual la siguiente incógnita es ¿qué ha determinado al respecto el POT del Campo de Gibraltar aprobado finalmente en diciembre de 2011?

En cierta manera ya lo venimos adelantando, puesto que como decíamos al principio del análisis del POT, la Memoria Informativa del mismo apostaba por una nueva etapa de desarrollo en la comarca, esta vez de carácter logístico, siendo por lo tanto trascendental para el instrumento de ordenación la ZAL, apellidada “Bahía de Algeciras”, y que contará con dos áreas, la controvertida zona de “El Fresno sur”, dirigida al sector servicios, y la otra a ambos lados del río Guadarranque, ocupándose, por lo tanto terrenos tanto del municipio de Los Barrios como de San Roque.

¹⁰¹⁸ Informe al Parlamento 2001, pág. 463: “(...) *En relación con la ampliación del espacio protegido, denominado Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones, estamos de acuerdo, considerando que la petición debería dirigirse a la Junta de Andalucía, quien es competente, ya que nuestro Plan General, en tramitación, así lo recoge, como Suelo No Urbanizable de Especial Protección Integral, integradas en el Sistema General de Espacios Libres*”.

Resulta un tanto singular que esta Memoria Informativa se refiera a la relación entre el puerto y la ciudad de Algeciras y a la necesidad de mejorarla utilizando argumentos como lo perentorio de solventar los problemas medioambientales que se producen, llámase contaminación acústica, atmosférica e incluso impacto paisajístico, acompañado este último del aludido efecto barrera entre el puerto y la ciudad¹⁰¹⁹, en tanto en cuanto, ya lo advertíamos, problemas como este último se podrían trasladar al municipio vecino, esto es, Los Barrios, si finalmente se hacía efectiva la instalación de la ZAL.

No menos sorprendente será el sentido de los comentarios de dicha Memoria sobre los riesgos de inundación, donde se pueden encontrar párrafos como el que sigue:

“El riesgo de incidencia de las inundaciones se ve incrementado, asimismo, como consecuencia de las acciones no respetuosas o desconocedoras de los efectos de actuaciones en el medio, que no evalúan su incidencia en situaciones excepcionales o poco habituales como fuertes lluvias o grandes temporales. Entre estas actuaciones debe destacarse la inadecuada inserción de actuaciones urbanizadoras que desconocen la larga experiencia existente en el litoral mediterráneo andaluz sobre la integración de las actuaciones en el medio natural.”

Respecto a la parte normativa del POT, su art. 84 se dedica a establecer las directrices que deben seguirse en torno a las zonas inundables y en principio viene a diferenciar, en sus números 1 y 2, entre el término municipal de Tarifa y el resto del

¹⁰¹⁹ Memoria Informativa, pág. 20.

Campo de Gibraltar. Mientras que para Tarifa lo que se establece es que su planeamiento general deberá incorporar como zonas inundables aquellas señaladas dentro del municipio en el ya existente *“Estudio Hidráulico para la Prevención de Inundaciones y la Ordenación de las Cuencas de la Janda”*, esto es, de la comarca vecina, con la que colinda el término municipal de Tarifa, para el resto del Campo de Gibraltar se determina que hasta que no se lleven a cabo los estudios hidráulicos de detalle correspondientes, que proporcionen la información necesaria para fijar los límites de las zonas inundables, los planes urbanísticos de los distintos municipios lo que harán será recoger, en los suelos urbanizables y no urbanizables, las denominadas zonas cautelares ante el riesgo de inundación, definidas en el *“Plano de Ordenación de Usos y Protección de Recursos”*, así como aquellos puntos de riesgos inventariados por la legislación sectorial. Igualmente, como complemento de lo anterior el núm. 3 del mismo art. establece que dichas zonas cautelares tendrán la consideración de sistema general de espacios libres o suelo no urbanizables, permitiéndose exclusivamente en ellas usos tales como los agrícolas, forestales, naturalísticos, acuícolas y pesqueros.

Por lo tanto, de lo que acabamos de comentar podemos extraer tres datos fundamentales, primero, que el POT está reconociendo la relevancia de los estudios hidráulicos en la cuestión de las zonas inundables, esto es, se trata de una herramienta necesaria y básica para tratar el tema de manera precisa y adecuada, para en definitiva hacer algo tan importante como delimitar y ordenar las zonas inundables; segundo, que no existe el pertinente estudio hidráulico, a excepción del caso de Tarifa, para ninguna zona del Campo de Gibraltar, y por ende para la zona que estamos analizando, un estudio, que sobre todo y ante todo, desde un punto de vista preventivo, nos deje claro que no existe riesgo de inundación; y, por último, en tercer lugar, que ante la ausencia

indicada, la solución por la que se opta es la de acudir tanto al “*Plano de Ordenación de Usos y Protección de Recursos*” del instrumento, como fuera de este, a otros inventarios realizados por la Administración competente, para averiguar cuáles son los lugares donde puede existir riesgo de inundación, con el fin de excluir la posibilidad de que en los mismos se puedan ubicar edificios o instalaciones.

En relación a lo primero, el papel fundamental que se le da a este instrumento técnico, no sólo lo vemos al principio del art. comentado, sino que también se advierte en su núm. 6, al expresarse que en lo que respecta a los suelos clasificados como urbanizables y a las autorizaciones de uso que se hayan otorgado en aquellas zonas cautelares, antes de la aprobación del POT, van a estar igualmente sujetos, además de al informe de la Administración correspondiente, a la aprobación del oportuno estudio hidráulico. En tal sentido en el “*Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos de Andalucía*” de 2002, texto al que todas estas determinaciones contenidas en el diseccionado art. 84 del POT van a complementar, como bien especifica el núm. 11 del mismo, habla, en su art. 7, de estudios y evaluaciones previos y necesarios para la posterior delimitación de las zonas inundables y la modulación del nivel de riesgo debido, en los que, sin lugar a dudas, se quiere hacer referencia a los estudios hidráulicos.

La sorpresa nos la llevamos cuando al acudir, obligatoriamente, al señalado Plano nos encontramos con que específicamente aquel trozo de terreno donde se ha pretendido, desde un principio, ubicar la ZAL y donde de hecho está ubicada, no es ni tan si quiera considerado zona cautelar ante el riesgo de inundación. Un área señalada en la Memoria Informativa del primer instrumento de 1994 como la de mayor riesgo de

inundación de la comarca, como problemática en tal sentido por la Junta de Andalucía en su aludida obra de 1997 *“El Medio Ambiente Urbano en Andalucía”*, pasa a quedar fuera de todo riesgo de inundación por decisión de un instrumento de ordenación territorial sin que previamente se haya elaborado el pertinente estudio hidráulico que permita delimitar las zonas inundables, cuando paradójicamente es erigido por aquel como elemento clave y fundamental para dicha función, y cuando se da la circunstancia de que el mismo Ministerio de Medio Ambiente en su documento *“Episodios de Inundaciones: resumen ejecutivo”*¹⁰²⁰ de 17 de marzo de 2010, en el mapa que refleja los ámbitos donde se han registrado algún episodio de inundación en el período que va desde el 1 de septiembre de 2009 al 17 de marzo de 2010, incluye toda esta zona sobre la que se genera la controversia analizada.

Igualmente, aunque en el núm. 4 del mencionado art., se permita la ocupación de los terrenos inundables con fines urbanísticos siempre que se den los siguientes requisitos, uno, que no exista una alternativa técnica, económica o ambientalmente viable, dos, que se razone la exigencia de tener que sumar esos terrenos por el crecimiento normal del núcleo urbano, y tres, que sean contiguos al suelo urbano ya existente, al respecto podemos decir, en relación a la ZAL que analizamos, que, por un lado, la función medioambiental que cumple dicho espacio, al compartir características ya reconocidas en el Paraje Natural de las Marismas del Río Palmones, puede ser considerada más que una alternativa al desarrollo urbanístico del enclave, que, por otro, no se puede hablar del crecimiento normal del núcleo urbano de Los Barrios, puesto que es, como su nombre indica, una Zona de Actividades Logística del Puerto de Algeciras,

¹⁰²⁰ <http://www.magrama.es/es/agua/0904712280212d7a_tcm7-27638.pdf>.

y , por último, que la falta del requisito de la contigüidad es fácilmente apreciable por cualquiera.

Por su parte, en el ámbito europeo, donde se le seguirá prestando atención al asunto¹⁰²¹, coincidiendo cronológicamente con el Decreto de formulación del POT, se aprobará la Directiva 2007/60/CE, *relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación*¹⁰²², donde además de insistir, en su exposición de motivos, en lo trascendental de evitar los riesgos derivados de las inundaciones¹⁰²³, se diferencian tres fases o tres tareas a llevar a cabo, una de evaluación preliminar del riesgo de inundación, para la cual se establecerá como fecha límite diciembre de 2011, y en relación a la cual se puede ver, una vez más, la importancia de los estudios hidrológicos, al hacerse énfasis, en su art. 4.2, en los datos ya registrados y en los estudios realizados como herramientas para elaborarla; otra de elaboración de mapas de peligrosidad de inundaciones y de riesgo de inundación, cuya fecha límite será diciembre de 2013; y una última de confección de planes de gestión del riesgo de inundación, que serán la pieza esencial y de culminación del proceso, en el sentido de contener las medidas oportunas de cara a alcanzar el triple objetivo de prevención, protección y preparación.

¹⁰²¹ Comunicación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, «Gestión de los riesgos de inundación - Prevención, protección y mitigación de las inundaciones» [COM (2004) 472 final - no publicada en el Diario Oficial]. En ella la Comisión hace hincapié en aspectos como el preventivo “...evitando la construcción de viviendas y edificios industriales en las áreas expuestas a inundaciones actuales o futuras, adaptando las construcciones futuras al riesgo de inundaciones y fomentando la adecuación del uso de los terrenos y las prácticas agrícolas y de silvicultura.”

¹⁰²² DO núm. L 288, de 6 de noviembre de 2007.

¹⁰²³ Considerando (1): “Las inundaciones pueden provocar víctimas mortales, el desplazamiento de personas, causar daños al medio ambiente, comprometer gravemente el desarrollo económico y debilitar las actividades económicas de la Comunidad.”

La trasposición de esta Directiva vendrá de la mano del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, *de evaluación y gestión de riesgos de inundación*¹⁰²⁴, norma en la que se reproduce lo dicho por aquella y donde queda expresada la relevancia de los planes de gestión del riesgo de inundación, entre cuyos principios rectores se establecen el de coordinación con otras políticas sectoriales, como la ordenación del territorio, y el de respecto al medio ambiente, dice, “... evitando el deterioro injustificado de los ecosistemas fluviales y costeros, y potenciando las medidas de tipo no estructural contra las inundaciones” (art. 11.1 d)).

La realidad es que el POT se ha elaborado sin la presencia de ningún plan de gestión de riesgos de inundación, lo que hubiera sido bastante interesante dado el contenido del art. 15 de este último Decreto, donde se advierte que tanto los instrumentos de ordenación territorial como urbanística no podrán hacer determinaciones que sean incompatibles con aquellas planes, reconociendo, y esto es sustancioso, “...el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves”.

La ubicación de la ZAL en los terrenos de la vega fluvial del río Palmones es un hecho, que se encuentra en pleno desarrollo¹⁰²⁵.

¹⁰²⁴ BOE núm. 171, de 15 de julio de 2010. Es interesante ver como este Real Decreto nos recuerda en su exposición de motivos que: “También, en el ámbito de la legislación estatal, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo (BOE núm. 1, establece en su articulado la necesidad de incluir en los instrumentos de ordenación territorial mapas de riesgos naturales y de la realización de informes de las administraciones hidrológicas en relación con la protección del dominio público hidráulico y de las de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre. En particular, se determina ex lege la situación de suelo rural de todo aquel que sea susceptible de albergar riesgos de inundación, y se exige la prevención de dichos riesgos, tanto de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, como de los propietarios de los terrenos, en su deber de conservación de los mismos.”

¹⁰²⁵ Diario Europa Sur, de 21 de mayo de 2011.

IV. CONCLUSIONES.

- I. La industrialización del Campo de Gibraltar, fruto de la política económica y social iniciada en la década de los años 60, influenciada en gran medida por las diferencias surgidas entre el Estado español y el británico entorno a la colonia de Gibraltar, y planteada como solución a la situación de pobreza y subdesarrollo económico y social de la zona, ha supuesto, como hemos advertido en el análisis desarrollado en este trabajo, una transformación del enclave en cuestión, en la que las aguas de la Bahía de Algeciras y todo su arco han sido escenario de la aplicación de un profundo proceso de desarrollo basado en la industria pesada contaminante, que ha tenido, sin lugar a dudas, la correspondiente influencia en toda la comarca natural.

El resultado de la aplicación práctica, por un lado, de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, constitutiva del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que no escatimará en argumentos para destacar su apuesta estrella, los polos y polígonos industriales, cuya implantación, además, se verá facilitada por una atractiva oferta de beneficios, y, por otro, del Decreto 3223/1965, de 28 de octubre, que contendrá el Plan de Desarrollo concreto para el Campo de Gibraltar, ha sido la conversión de la comarca en un enorme núcleo productivo, donde la industria petroquímica junto a la siderúrgica y la energética, y, por supuesto, con la intervención esencial del elemento portuario, serán los responsables de la metamorfosis campagibaltareña.

La búsqueda de la solución rápida, del remedio expeditivo frente a la situación económica de dependencia colonial y atraso económico y social, ha supuesto la aplicación de un procedimiento de desarrollo con un claro objetivo a corto plazo, la industrialización de la zona, pero carente de una visión y unos propósitos a medio y

largo plazo. Y aunque el segundo Plan Nacional de Desarrollo, contenido en la Ley 1/1969 de 11 de febrero, pretenda remediar las faltas del primero mediante el ensalzamiento de la idea del ciudadano como beneficiario final de la política económica y social que se pretendía desarrollar mediante estos planes, hablando de la visión integral del hombre, al servicio del cual debían de estar el conjunto de medidas a adoptar, este instrumento pasa por alto o malinterpreta conceptos como la calidad de vida, que no sólo pueden centrarse en una situación de bonanza económica sino también en cuestiones de salud pública y medioambientales.

Mientras en la etapa desarrollista existirá una preocupación por elaborar las normas pertinentes que garanticen el camino fácil para el emplazamiento de las distintas industrias, mediante ventajas como la expropiación forzosa, las reducciones fiscales, la libertad de amortización, las subvenciones o las preferencias en la financiación pública de los distintos proyectos, no existirá el mismo celo para amortiguar los efectos ulteriores de esa industrialización, mediante la confección de un conjunto normativo eficaz.

Este paso de un modelo rural a otro industrial, descartando otro tipo de opciones de progreso, como hubiera podido ser el turismo, que sin embargo por aquellos años contaba con el beneplácito y el fomento del Gobierno en la vecina *Costa del Sol*, cuyas características naturales, paisajísticas y climatológicas eran bastante similares a las poseídas por la comarca campogibraltareña en aquel momento, hasta el punto de considerarse, años antes del inicio de la implantación industrial, como continuación de aquella, ha pasado factura, y lo ha hecho, entre otros motivos, por la ineficacia de una norma como el RAMINP que, imprecisa e incompleta en muchos aspectos y en

conflicto en muchas ocasiones con la normativa urbanística, no ha servido de herramienta válida para la tarea que la había sido encomendada, la protección medioambiental, que incluso la propia Jurisprudencia del TS reconocía en su momento. Esta norma, considerada por alguna opinión doctrinal como antecedente de la Evaluación Ambiental en nuestro régimen jurídico, se ha visto desbordada sobremanera ante procesos de desarrollo industrial como el experimentado en el Campo de Gibraltar.

Qué duda cabe de que si con la ejecución de los instrumentos de planeamiento antes mencionados se quería dejar claro que la opción industrial era el camino indispensable para alcanzar el objetivo de sacar a la zona de la situación de pobreza sufrida, consiguiendo más beneficios económicos, un mejor nivel de vida y una relevante productividad, lo que sí ha quedado sin embargo patente ha sido el precio que se ha pagado por ello, una situación de desarrollo insostenible, caracterizada principalmente por desorden y desequilibrios territoriales y una gran pérdida y afectación de los valores naturales de la zona.

II. La debilidad demostrada por el régimen jurídico existente unida al problema de corte internacional procedente de la existencia de la colonia británica, que también se ha encargado por su parte de llevar a cabo acciones que menoscaben el soporte natural, como las obras de relleno para ganar metros cuadrados al mar de los que carece, o el fomento de prácticas contaminantes como el *bunkering*, ha tenido como resultado unas aguas aquejadas de elementos que dañan a su pureza, una atmósfera contaminada, unos suelos que se han dedicado a absorber en las últimas décadas componentes altamente tóxicos y, lo más importante, una salud pública seriamente dañada.

Que las aguas de la Bahía algecireña han sufrido los daños directos de la evolución pretendida ha quedado de manifiesto, puesto que el marco natural constituido por el Estrecho de Gibraltar y la propia Bahía han sido más que idóneos para el desarrollo de las distintas actividades finalmente implantadas. En el caso del conjunto petroquímico, en el que este recurso natural resultaba esencial para el proceso interno de sus instalaciones, se ha puesto de relieve la clara merma de la calidad de las aguas desde el principio de su ubicación, dado que el primer problema que se planteaba era el del tratamiento de las aguas residuales resultantes de dicho proceso, respecto de las cuales parecía bastar con las previsiones establecidas en los proyectos para no tener que acudir a las prescripciones que establecía la normativa de policía aguas, surgida pocos años antes. Esta problemática junto al emplazamiento de los puntos de entrada y salida de la materia prima y del producto de esta en las aguas de la Bahía, el aumento considerable del tráfico marítimo y todos los problemas derivados, como el tema de los abastecimientos y los vertidos o la larga lista de accidentes de buques protagonizados en este escenario natural, han hecho el resto.

Asimismo otro de los elementos que han contribuido a este desgaste medioambiental ha sido el puerto algecireño que, mediante su transformación, fruto de la inmersión en el proceso desarrollista, ha visto como su tamaño variaba vertiginosamente sobre la Bahía, a golpe de obra de relleno, con la consiguiente alteración de la dinámica litoral, en detrimento de una de las actividades más antiguas de la zona, la pesquera. El reconocimiento mediante Decreto en 1967 de la evolución que estaba experimentando el puerto, en connivencia con la nueva industria petroquímica implantada, y la ampliación de su zona de servicio a todo el arco de la Bahía algecireña, a través de Orden de 1978, son muestra suficiente de lo que afirmamos.

Otros ejemplos como la industria siderúrgica, con presencia en el arco de la Bahía mediante su propio puerto, o el mal logrado proyecto de construcción naval en el término municipal sanroqueño, que en primera instancia para lo único que sirvió fue para ganar terreno al mar y ser una inversión improductiva, nos valen para corroborar el detrimento del que hablamos.

Por su parte, poner de manifiesto que la polución atmosférica en el Campo de Gibraltar era una realidad ha sido incluso más sencillo, ha sido una tarea más liviana, ya que era la propia normativa del momento, concretamente el desarrollo reglamentario de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, *de protección del ambiente atmosférico*, el que, mediante la creación del Catálogo de industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera, señalaba a la industria petroquímica, siderúrgica y energética como principales responsables en dicha problemática. La creación a nivel comunitario del registro EPER en 2000, mediante la Decisión 2000/479/CE, dando ejecución a lo marcado por la Directiva 96/61/CE *relativa a la prevención y control integrados de la contaminación*, que posteriormente será sustituido y mejorado en 2008 por el E-PRTR, ha servido para poner en evidencia el incumplimiento de los umbrales marcados desde Europa y por ende del estado en el que se ha venido encontrando la atmósfera campogibaltareña.

Respecto de la contaminación de los suelos de la zona en cuestión, y teniendo en cuenta la mencionada conversión del EPER en E-PRTR, que ha incluido los datos sobre esta a partir de 2007, se puede predicar otro tanto de lo mismo.

III. Todos estos efectos que hemos descrito, y por tanto la afectación al entorno medioambiental del enclave campogibaltareño y sus consecuencias sobre la salud

pública, han encontrado su reconocimiento en una serie de estudios y trabajos que debían haber sido argumento suficiente para un cambio de rumbo. Los datos que arrojan y las conclusiones a las que llegan estas investigaciones, procedentes de instituciones tan reconocidas como el CSIC, la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona o el Instituto de Salud Carlos III, sobre cifras de mortalidad y sobre la existencia de elementos contaminantes procedentes de las actividades industriales, han puesto de relieve la urgente necesidad de poner remedio a la situación. Y aunque la Administración autonómica ha venido a reconocer el estado de las cosas en tal sentido, a través de su política medioambiental, expresada en la elaboración de planes preocupados por la calidad ambiental de la localización, no ha sido, sin embargo, capaz de llevar a cabo una de las propuestas más significativas e interesantes, como es la elaboración de un auténtico y exhaustivo estudio epidemiológico, que ayude a despejar incógnitas y a conocer los pormenores del tema en cuestión.

La elaboración del señalado estudio epidemiológico no sólo ha sido una demanda de las asociaciones ecologistas y un clamor popular, sino que además entes públicos como la Diputación de Cádiz en 2002 o el mismo Parlamento de Andalucía en 2005, así como la Comisión Mixta creada dentro del ámbito del Foro Tripartito de Diálogo para la colaboración y cooperación entre la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar, en su primera reunión, celebrada en Algeciras en febrero del mismo año, han advertido de su necesidad. Necesidad que en la esfera comunitaria también ha tenido su reconocimiento, puesto que el Parlamento europeo, aún admitiendo la inexistencia de una obligatoriedad jurídica de elaborarlo, no ha dejado de recalcar lo ineludible de una verdadera cooperación entre todos los entes administrativos de cara a comprender y solucionar la problemática sanitaria relacionada

con el medio ambiente, según se desprende del *Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)*.

Evidentemente, este problema que comentamos no sólo afecta a la salud pública de los habitantes del Campo de Gibraltar, sino que también perjudica de manera directa a los de Gibraltar, dato por el cual esa petición de pronunciamiento, dirigida a aquel órgano europeo, se presentaba de manera conjunta por ambas poblaciones. Es de destacar que en este caso, como en otros, el vecino británico, argumentando la inactividad de nuestra Administración competente, se adelantará y sorprenderá con la elaboración de su propio estudio epidemiológico que, independientemente de su mayor o menor eficacia, dejará en evidencia la dejadez de aquella.

IV. El examen detallado de la ubicación de cada una de las distintas instalaciones industriales ha constatado la ausencia de una auténtica normativa apta para regular un proceso de cambio tan importante como el experimentado en el Campo de Gibraltar. De poco ha servido la existencia del Nomenclátor contenido en el RAMINP y encargado de clasificar las distintas actividades que ,y en buena lógica, por ser molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, debían de atender a las prescripciones contenidas en aquel, en orden a adquirir la correspondiente licencia municipal, respetar las reglas de distancia con los núcleos poblacionales o adoptar las pertinentes medidas cautelares en su caso, puesto que como hemos podido detectar del estudio completo de los distintos expedientes administrativos, la realidad del proceso de instalación industrial, comenzado en 1964, discurría por otros cauces.

La fase de instalación de las distintas mercantiles en el arco de la Bahía algecireña, se ha caracterizado por una utilización del régimen jurídico contenido en el RAMINP, relativo a la concesión de licencias municipales para las diversas actividades, como mero trámite burocrático. La autorización emitida por la Administración Central en cada caso ha supuesto la bendición del proyecto de manera irrefragable, con lo que el procedimiento seguido a nivel local ha carecido de eficacia, y mucho menos desde el punto de vista de servir de filtro medioambiental. Y todo ello aunque, como hemos visto en el desarrollo de este trabajo, la propia Jurisprudencia del TS ha reconocido que quedaba en manos municipales la cuestión del específico emplazamiento de la instalación, en función de lo dispuesto por las Ordenanzas y en los Planes de urbanización del correspondiente Ayuntamiento, cuya inexistencia, en todo caso, daba lugar a que dicha decisión fuera tomada por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, no siendo nunca titular de dicho señalamiento, por lo tanto, el Ministerio correspondiente mediante la autorización emanada del mismo, sobre la cual igualmente, aquella Jurisprudencia, añadía que era sólo requisito previo a la licencia municipal, sin condicionarla. Además este alto Tribunal no sólo ha llegado a poner de manifiesto lo anterior sino que ha señalado que, aún en ausencia de Plan urbanístico, se podía rechazar un determinado emplazamiento, cuando este fuere impropio e inconveniente, atribuyendo al Consistorio dicha decisión.

Los primeros pasos de la industrialización en la zona se llevaron a cabo con una auténtica falta de intervención por parte de los distintos entes locales, que no sólo serán simples espectadores del proceso sino también los primeros interesados en que aquella transformación tenga éxito, seducidos por las expectativas económicas y sociales.

Que la refinería, principal motor del cambio, iba a ubicarse donde hoy día se encuentra era algo ya decidido con antelación a que se iniciará el pertinente expediente administrativo municipal, siendo el decreto de autorización bastante para ello, en contradicción de lo explicitado en el régimen jurídico vigente en aquel momento. El empuje de la planificación desarrollista, concretada en normas como el Decreto 1325/1966, de 28 de mayo, que declaraba al Campo de Gibraltar como zona de preferente localización industrial, era algo imparable.

Indudablemente, como hemos anticipado, esta situación ha llevado también al soslayo de la parte de esta normativa dedicada a las distancias de seguridad y a las medidas de corrección, puntos más que relevantes de la misma por incidir quizás de una manera más directa en la salud pública de los habitantes de la zona y en su medio ambiente. En este sentido, y con independencia de la propia sinergia y fuerza del proceso de desarrollo industrial, lo poco clarificador que podía resultar a veces el RAMINP avivaba la problemática. Y aunque la solución se buscará en la elaboración de normas complementarias que ayudaran a entender el contenido de los preceptos correspondientes, ello no evitará que el incumplimiento de la distancia exigida, justificado erróneamente en la adopción de medidas preventivas, sea una de las notas dominantes en todo el período de instalación industrial. Este error se va a basar en la creencia de que utilizar aquel tipo de medidas era razón suficiente para argumentar la ubicación en cualquier lugar, cuando realmente, como también aclarará el TS, lo que acreditaba la excepcionalidad era la concurrencia de una serie de circunstancias que hacían inevitable la ubicación a menor distancia de los núcleos poblacionales, debiendo adoptarse en consecuencia, en compensación, medidas correctoras.

En definitiva, todo esto que comentamos se traducirá en una clara libertad de ubicación que tendrá como resultado la distribución industrial del espacio que prácticamente ha persistido igual hasta nuestros días, salvo algunas excepciones. Se puede afirmar que ha sido estéril en este proceso de cambio la función de garantía que la Jurisprudencia atribuía al procedimiento recogido en el RAMINP.

- V. Conjuntamente con lo mencionado, la vulneración de los preceptos del RAMINP irá acompañada de la del resto de la normativa que, con mayor o menor virtud, tendrá encomendada la protección de las aguas, tanto continentales como marítimas, de la atmósfera y de los suelos.

En el caso de las aguas continentales, la referencia a normas como la Ley de 1942 reguladora de la pesca fluvial, el rancio Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas, de principios del siglo pasado, o el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces de 1958, junto con sus normas complementarias, no ha supuesto ninguna garantía para la preservación de las mismas, ni por lo tanto un límite eficaz frente a la cierta ubicación de los complejos industriales. Exigencias tan básicas, ante la inevitable emisión de aguas residuales contaminantes, como la de contar con la previa autorización administrativa para llevar a cabo los vertidos, basada en la presentación de un proyecto de sistema adecuado de depuración, que tenía incluso su origen en una norma anterior como era el Reglamento de Sanidad Municipal de 1925, eran incumplidas de manera sistemática.

Estos problemas de depuración de las aguas se han visto perpetuados en el tiempo, igualmente, a consecuencia de la asignatura pendiente que ha supuesto y supone la

ordenación territorial y la planificación urbanística. Los Planes parciales de los polígonos industriales han adolecido de una falta de consumación de sus determinaciones, entre otras, en materia de depuración de aguas.

La consecuencia de tal escenario no sólo será la vulneración del ordenamiento jurídico vigente en aquel momento, sino también la alteración de la calidad de las aguas de los ríos y arroyos atrapados por el desarrollo industrial, cosa que no se deduce sino que se denunciaba expresamente, una vez iniciada la etapa democrática, por algún consistorio campogibraltareño.

Para el caso concreto de la protección de las aguas marinas la alusión a una decrepita Ley de Puertos de 1928 y su Reglamento, dibujará un panorama aún menos alentador. Y aunque mediante Ordenes como la de 27 de mayo de 1967, de la Presidencia del Gobierno, que prohibía expresamente los vertidos al mar de productos petrolíferos o residuos contaminados procedentes de fábricas o industrias de toda clase, o la de 23 de abril de 1969, del Ministerio de Obras Públicas, que venía a establecer las normas provisionales para los proyectos y la ejecución de instalaciones depuradoras y de vertido de aguas residuales al mar en las costas españolas, se pretendió establecer el marco propicio para el tema en cuestión, el escueto contenido de las mismas daba lugar al planteamiento de numerosas cuestiones sin resolver. Por su parte, la Ley *sobre costas* de 1969 tampoco contendrá una regulación sobre el vertido de las aguas residuales al mar.

En relación a la contaminación atmosférica, el antes y el después lo ha marcado la Ley de 1972, desarrollada reglamentariamente en 1975. Antes de 1972, junto a una irrisoria dedicación a esta problemática por parte del RAMINP, si es de reconocer que se perdía

una interesante oportunidad, por parte de los entes locales de la comarca, de poner algún límite a este tipo de contaminación, ya que el Decreto 2107/1968, de 16 de Agosto, *sobre el Régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruido o vibraciones*, dirigía a aquellos municipios en los que, como en el caso campogibaltareño, la polución atmosférica era o se preveía que pudiera ser un serio problema, la orden de elaborar la conveniente Ordenanza municipal que estableciera límites y medidas al respecto. Nuevamente, la aparición de distintas Órdenes sobre la materia constituirá un marco regulador carente de efectividad. Ni siquiera la creación de un órgano específico en la materia, como fue la Comisión Técnica Asesora de Problemas de Contaminación Atmosférica de Origen Industrial, que nacía con la misión de analizar el panorama y realizar propuestas de solución, servirá de mucho.

El cambio protagonizado por la Ley de 1972 realmente no vendrá dado por una mejora de la situación atmosférica de los enclaves industriales, como el asentado en el Campo de Gibraltar, sino, en primer lugar, por el reconocimiento expreso de la gravedad que suponía la degradación del Medio Ambiente causada por el desarrollo tecnológico y la industrialización, con el que la nueva regulación se sumaba a las inquietudes internacionales surgidas sobre la materia, y, en segundo lugar, porque quizás daba la clave para encontrar el camino hacía una salida del problema, la adecuada planificación, que en este caso en concreto, ya lo hemos repetido, no se daba. No obstante, y aquí estará el porqué de una falta de mejora real de las circunstancias, esta Ley, que nacía en el contexto desarrollista, se encargará también de manifestar la necesidad de no impedir el desarrollo económico y social que se estaba experimentando, garantizándose la continuidad del proceso de crecimiento iniciado, y ello aunque años después en el

Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras, recogido en su Reglamento, se incluya el tipo de actividades industriales ubicadas en la localización campogibraltareña como las más perjudiciales en este sentido.

Respecto a la contaminación de los suelos durante la etapa desarrollista, mientras en el ámbito europeo se ponían de relieve inquietudes que llevaban a la elaboración de textos como la Directiva 75/442/CEE del Consejo, *relativa a los residuos*, que exigía medidas de protección al respecto, reiteradamente la insuficiencia de nuestra normativa provocaba el libertinaje en esta materia.

A la par, la marcha incesante del fenómeno de la rápida industrialización campogibraltareña a toda costa, valga el juego de palabras, no sólo supondrá una vulneración de las normas antes indicadas sino también, y en línea con lo que señalábamos al principio de estas conclusiones, con aquella creada para regular la que se suponía en tal momento la primera industria de España, el turismo. Si bien con la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, *sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional»* se pretendió que determinados lugares, como Guadacorte, en el término municipal de Los Barrios, quedaran incluidos dentro del modelo de ordenación y fomento de la actividad turística, que recogía la misma mediante aquella nueva figura, la llegada de la industria siderúrgica, que buscaba, como la petroquímica, su espacio en la Bahía, supuso de inicio la supresión, curiosamente, de parte del principal atractivo de la zona, el litoral campogibraltareño, y, posteriormente, con sus ampliaciones, la reducción y estrangulamiento del enclave turístico, sitiado finalmente por el efecto industrial. La obligatoriedad que proclamaba esta Ley, tanto para los particulares como para la Administración, respecto al cumplimiento de lo contenido en los Planes para la

Ordenación Turística, como principal efecto de la declaración de Interés Turístico Nacional, en este caso concreto se diluía como una gota de agua en el ciclón industrial. Aquel Plan de promoción turística de la zona de 1964 era literalmente dejado de lado por la iniciativa industrial que en contubernio con la Administración provocaba la modificación urbanística pertinente.

VI. El paso del régimen en el que nacía el proyecto industrial de la comarca gaditana al democrático conllevará, como en tantas materias, un evidente cambio de dirección, que, no obstante, no ha podido despojarse por completo, como todavía hoy día se puede observar, de los errores y consecuencias de algo más que consolidado y con profundas raíces, como es el resultado de su industrialización. Sin embargo, respecto a lo que no ha existido dudas en esta nueva etapa es a reconocer expresamente que la realidad heredada, en la materia que nos interesa, adolece de un grave problema, por ser principalmente víctima de un régimen jurídico ineficaz para su salvaguardia. Como acertadamente señalaba la Ley 6/1984, de 12 de junio, que creaba la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, la preservación del soporte natural ha dejado de ser un “*anhelo romántico de unos pocos*” para convertirse en una necesidad capital, sobre todo en focos tan afectados como el que representa el Campo de Gibraltar.

A pesar de que en este período de cambio político brotarán también iniciativas medioambientales de carácter tuitivo por parte de los consistorios más afectados frente a la actividad industrial, como podían ser San Roque y Los Barrios, que se adentrarán en la elaboración de Ordenanzas municipales con el ánimo de tratar cuestiones tales como las aguas residuales o la contaminación atmosférica, problemas que empezaban a considerarse de primer orden, no será verdaderamente hasta la intervención del nuevo

ente administrativo, la Administración autonómica, en este caso, andaluza, cuando empiecen a verse resultados al respecto.

La falta de eficacia de aquella regulación municipal tendrá su origen en unos casos en el hecho de dedicarse sólo a reproducir, paradójicamente, el contenido del RAMINP, ese al que años atrás no se le prestaba la adecuada atención, sin aprovechar la oportunidad para regular de manera más pormenorizada determinados aspectos que sí podían quedar dentro del ámbito municipal, y en otros, aunque se tratara de una reglamentación más adecuada, en correr la misma fortuna en cuanto a su aplicación que la normativa nacional. Un ejemplo claro de esto que comentamos será la ubicación en la década de los 80 de la central térmica de carbón en las tierras barreñas junto a la industria siderúrgica.

Ni siquiera la constitución de una Mancomunidad en defensa del medio ambiente, por parte de estos dos municipios antes mencionados, que nacía como suerte de argamasa para hacer más contundente la lucha contra la contaminación que soportaba el enclave, sirvió para hablar de éxito por parte del empuje municipal.

La primera injerencia efectiva que, sin haber sido la solución total al problema medioambiental del Campo de Gibraltar, ha servido como comienzo, no desde el punto de visto del reconocimiento, algo que ya hemos visto se venía haciendo de antes, sino como intervención directa en la problemática, ha sido la llevada a cabo por la Administración andaluza mediante los Planes de correctores aplicados de finales de los 80.

El ente autonómico, tras la declaración del deber de proteger el medio ambiente contenida en la Carta Magna y reproducida en el Estatuto andaluz, junto con el importante acervo comunitario, que entraba en juego a partir de 1986, se verá en la más absoluta obligación de tomar cartas en el asunto y articular instrumentos válidos para empezar a solventar la grave situación medioambiental de la comarca campogibraltareña. El *Plan Corrector de Vertidos de la Bahía de Algeciras* y El *Plan Corrector de Emisiones Gaseosas en el Campo de Gibraltar*, de 1988 y 1989, respectivamente, representarán realmente herramientas de análisis de la situación y de adopción de medidas hasta entonces no aplicadas. El mencionado análisis servirá mayormente para poner en evidencia la ausencia de medidas preventivas eficaces de la contaminación, lo que por otro lado, aunque se inicien los correspondientes expedientes administrativos, no supondrá que estos instrumentos tengan como objetivo principal la sanción de las distintas empresas ubicadas en la comarca, algo que evidentemente de ser así hubiera dejado sin verdadera eficacia la acción comenzada, sino más bien la colaboración de las mismas y de la Administración de cara a plantear soluciones viables y permanentes, suponiendo estos instrumentos la combinación de medidas internas, exigidas a las empresas, y de medidas externas, exigidas a estas y a la Administración.

En cualquier caso, esta intervención de la Administración andaluza, que como indicamos es susceptible de destacar y de valorar positivamente, no quita sin embargo la necesaria crítica que hay que hacer a la misma en relación a su inactividad anterior frente la cuestión medioambiental de la comarca desde que apareciera en escena con la competencia en la materia, dado que en ese momento ya existía una norma que preveía que hacer al respecto una vez que las instalaciones industriales estuvieran en funcionamiento, el RAMINP. De nuevo este Reglamento que estaba vigente, que podía

haber sido aplicado en cualquier momento y que concretamente recogía los distintos pasos a dar para comprobar la debida aplicación de las medidas correctoras oportunas y en su caso la imposición de sanciones para los incumplidores de sus obligaciones derivadas de las correspondientes medidas de seguridad acordadas, era incomprensiblemente desconocido, inaplicado. Aunque sea cierto que habrá que esperar hasta la Ley 21/1992, de 16 de julio, *de Industria*, para encontrar un régimen sancionar más amplio, también lo es que esta norma señalará la importancia primordial que en la materia ha tenido el RAMINP.

VII. El paso del tiempo ha demostrado, no obstante, que aunque se hayan emprendido determinadas actuaciones, no sólo ya a través de los Planes correctores, sino también como fruto de otros documentos que posteriormente han buscado marcar una específica estrategia ante la problemática medioambiental, esto no ha sido suficiente para erradicarla, haciendo necesario dirigir los esfuerzos en otro sentido.

El problema siempre ha sido de equilibrio, no se ha sabido poner el mismo peso en ambos lados de la balanza. De manera constante, desde que se inició el proceso de desarrollo en la zona, la total inclinación hacia uno de los componentes de la fórmula, la industrialización, en detrimento del resto, entre los que se encontraban las distintas características medioambientales del enclave, que precisamente beneficiaban al primero, ha llevado a una incuestionable situación de desequilibrio, de desorganización, de manifiesto desorden, en la que conceptos como la preferente localización industrial, vendida a bombo y platillo como la mejor de las suertes, se convertía en excusa para actuar muchas veces al margen del régimen jurídico vigente. Ese desconcierto ha requerido a veces una adecuada ordenación de las diversas piezas en juego con la que

hubiera logrado, por un lado, tanto el necesitado cambio, como por otro, el hecho de garantizar el futuro del mismo, su viabilidad.

En efecto, la ordenación del territorio que conforma el Campo de Gibraltar ha sido la pieza clave, pero ausente a la vez, en toda su etapa de transformación, y ello aunque durante la misma haya habido intentos de hacerla efectiva. Si bien se hará mención a la misma por aquel conjunto de medidas que supusieron en 1965 el Plan de Desarrollo para el Campo de Gibraltar, serán realmente los redactores de los Planes Nacionales de Desarrollo los que se den cuenta de la importancia de la ordenación territorial en la cruzada emprendida, y aunque lo adviertan un poco tarde, puesto que será el tercer y último de los Planes, el que reconocerá la necesidad de que exista un mínimo de adecuación entre la planificación espacial y la económica, para lo cual se diseñara lo que vinieron a denominar política de Vertebración Territorial. Con este nuevo concepto, y con independencia de lo exitoso que fuera, que de hecho no lo fue, por lo menos se estaba reconociendo, aunque fuera indirectamente, que aquel ímpetu que se le había dado a la industrialización a través de los polos de desarrollo había generado en muchas ocasiones una realidad desordenada, y casos como el experimentado en la provincia gaditana junto al Estrecho de Gibraltar, daban fe de ello.

Esta falta de armonía en el desarrollo vivido, este desenfoque en cuanto a una conveniente ordenación de los distintos componentes, ha hecho que años más tarde a principio de los 80, ya con el Estado de las Autonomías en funcionamiento, y sin que todavía exista una normativa andaluza que establezca un régimen jurídico al respecto, desde el ente autonómico broten reacciones que servirán para poner de manifiesto las deficiencias del proceso de cambio aplicado sobre la zona. El acuerdo en 1983 de

redacción de lo que sería el avance de un Plan General Comarcal para el Campo de Gibraltar, basado en la necesidad de reconocer el componente comarcal, menospreciado anteriormente, como premisa inicial para llevar a cabo una lógica ordenación del territorio, ha supuesto el reconocimiento oficial de algo oficiosamente declarado. A pesar de que tengamos que reconocer que este acuerdo nunca llegó a buen puerto, si es cierto que servirá para aportar consistencia a la idea de considerar todo el enclave campogibraltareño como un singular escenario y, por lo tanto, como todo un área susceptible y necesitada, como decimos, de ordenación territorial.

Con la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1994, que se marcaba expresamente como uno de sus objetivos el contribuir al desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma, y específicamente, desde el prisma medioambiental, la protección de la naturaleza, lo que a su vez venía a complementarse con las figuras de la Ley de Protección Ambiental del mismo año, parecía que la deseada ordenación territorial de la zona, que, entre otras cosas, diera solución al conflicto medioambiental, podía dejar de ser un simple espejismo para convertirse en una realidad palpable. La articulación de un sistema compuesto, por un lado, de un marco genérico autonómico que actuara de referencia, y por lo tanto, como límite de todos los demás Planes y actuaciones que se acometieran dentro de su ámbito, el POTA, y por otro, de una planificación territorial más concreta del área en cuestión, los Planes subregionales, ha sido el remedio ofrecido a partir de ese momento frente al producto de la transformación experimentada en décadas pasadas.

Ahora bien, el hecho de que ya en 1994 se acordará la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio subregional para el Campo de Gibraltar, al mismo tiempo que

se hacía para otras aglomeraciones urbanas como la Bahía de Cádiz, Sevilla, Málaga o Granada, servirá únicamente para subrayar ese componente comarcal que mencionamos, esto es, para reconocer la entidad unitaria que siempre ha tenido la comarca natural campogibraltareña. Y sólo servirá para ello puesto que problemas como, paradójicamente, el choque de los intereses particulares de los municipios implicados, llevarán al abandono del Plan, produciéndose el cambio de siglo sin darse solución a la problemática planteada.

Mientras que, una vez más, se cerraba la puerta a una posible enmienda, ofertada en este caso desde la nueva normativa andaluza a través de estos instrumentos jurídicos de planeamiento supramunicipal, la industria pesada contaminante ubicada en la Bahía algecireña no ha dejado de contribuir en el menoscabo del soporte natural, con una indudable vulneración de las nuevas normas sobre la materia nacidas al compás de la batuta europea. La conculcación, por ejemplo, de los umbrales establecidos para la contaminación atmosférica ha valido como prueba de lo anterior, a la par que ha demostrado el cierre de una etapa, la de los Planes correctores de vertidos y emisiones, y la necesidad de utilizar otras herramientas que aporten soluciones duraderas. Acciones tales como el traslado en 2003 de toda una barriada colindante con el complejo petroquímico, a modo de cataplasma, no han servido sino para evidenciar nuevamente una manifiesta falta de organización.

Con todo ello en 2007 el hecho de volver a echar mano del instrumento subregional ha sido inevitable, puesto que como ha quedado probado no era suficiente con la elaboración de Planes que no iban más allá de una declaración de intenciones. El caso del *Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar* ha sido una muestra de ello, ya

que simplemente lo que hacía en su momento era inaugurar el nuevo siglo describiendo, reconociendo nuevamente, lo que ya todos sabíamos, que la situación campogibraltareña era insostenible y que el remedio al problema pasaba por una adecuada y coordinada planificación territorial y urbanística. Ni siquiera el paquete de medidas urgentes que suponía el “*Plan de Acción Medioambiental para el Campo de Gibraltar*” de 2005, que al fin y al cabo conllevaba a la tan deseada y reclamada aplicación de normas tales como la Ley de Protección Atmosférica de 1972 o la Ley Protección Ambiental andaluza, será bastante.

Pero, y aunque, de un lado, se hayan introducido novedades en cuanto a la Evaluación Ambiental, no quedando ajena a la misma los Planes de ordenación territorial, y de otro, se haya contado con un expreso marco de referencia, como es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006, que sin entrar a pormenorizar, como era lógico por su función, establecía claras pautas medioambientales, hemos de reconocer que el recientemente aprobado Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar no ha sabido suministrar una salida oportuna a la problemática medioambiental del Campo de Gibraltar. La consideración del lugar como nodo territorial estratégico, ha hecho que todo gire en torno al desarrollo de la zona en tal sentido. La subordinación de los distintos componentes en juego a la primacía industrial unida a la falta de precisión en concretos puntos relevantes de la cuestión medioambiental, convierte al nuevo instrumento en un arma de consolidación del modelo criticado y supuestamente en crisis, aquel que apostaba únicamente por la completa industrialización de la zona, que al parecer es a lo que exclusivamente lleva su carácter estratégico. No dejando de alabar los valores naturales del enclave, defiende ante todo la evolución del mismo potenciando los elementos industriales ya existentes mediante métodos poco tuitivos

para aquellos, basta con tener presente las previsiones en relación a las ampliaciones del puerto algecireño o lo ocurrido con su Zona de Actividades Logísticas para percatarse de ello.

VIII. En resumen, podemos afirmar que hasta que la Administración competente no sea capaz de utilizar este instrumento de planificación de tal manera que quiera encontrar el equilibrio que nunca ha existido, no ya sólo en coherencia con la propia normativa autonómica andaluza sino también con la política y el derecho comunitarios acuñados sobre la materia, pasando, cómo no, por la concordancia y el respeto a las propias políticas medioambientales iniciadas desde el ente autonómico, de poco servirá el reconocimiento de los valores medioambientales de la zona o la declaración sus espacios como protegidos a través de las figuras legalmente establecidas, cuando la relación entre estos y el resto del territorio, atrapado por el halo industrial, sea de vasallaje.

ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| AAVV | Autores Varios |
| ACERINOX | Acero Inoxidable Sociedad Anónima |
| acum. | Acumulados |
| AGADEN | Asociación Gaditana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza |
| AGEDPA | Asociación gaditana para el Estudio y Defensa del Patrimonio Arqueológico |
| AIMA | Atlas interactivo de mortalidad en Andalucía |
| AMA | Agencia de Medio Ambiente |
| APBA | Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras |
| Ar. | Aranzadi |
| ARI | Asociación de Revistas de la Información |
| Art. (s) | Artículo (s) |
| BOC | Boletín Oficial de las Cortes |
| BOCG | Boletín Oficial de las Cortes Generales |
| BOCM | Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| BOJA | Boletín Oficial de la Junta de Andalucía |
| BOP | Boletín Oficial de la Provincia |
| BOPA | Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía |
| BOPA | Boletín Oficial del Principado de Asturias |
| Bq | Becquerelio |
| CAMPSA | Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima |

| | |
|----------|--|
| CARBESA | Carbón Black Española Sociedad Anónima |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CE | Constitución Española |
| CE | Comunidad Europea |
| CEE | Comunidad Económica Europea |
| CEPSA | Compañía Española de Petróleos S.A. |
| CESEDEN | Centro Superior de la Defensa Nacional |
| CIMA | Comisión Interdisciplinaria de Medio Ambiente |
| cit. | Citada |
| CITN | Centros de Interés Turístico Nacional |
| cm | Centímetros |
| CNUDM | Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar |
| COMACTA | Centro de Operaciones del Mando de Artillería de Costa |
| coord. | Coordinador |
| CPU | Comisión Provincial de Urbanismo |
| CRIIRAD | <i>Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité</i> |
| CRINAVIS | Sistemas Navales y Criogénicos Sociedad Anónima |
| CSIC | Consejo Superior de Investigaciones Científicas |
| CSN | Consejo de Seguridad Nacional |
| CZCS | Centro Zonal de Coordinación de Salvamento |
| DDN | Directivas de Defensa Nacional |
| dir. | Director |
| DO | Diario Oficial |
| DOC. | Documento |

| | |
|-------------|--|
| DR | Documento de Referencia |
| DS | Diario de Sesiones |
| DSPA | Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía |
| EAE | Evaluación Ambiental Estratégica |
| EASP | Escuela Andaluza de Salud Pública |
| Ed. | Editorial |
| eds. | Editores |
| EEUU | Estados Unidos |
| EGMASA | Empresa de Gestión Medioambiental Sociedad Anónima |
| EMECAM | Estudio Multicéntrico Español sobre la relación entre la Contaminación Atmosférica y la Mortalidad |
| EPER | <i>European Pollutant Emisión Register</i> |
| E-PRTR | <i>European Pollutants Release and Transfer Register</i> |
| etc. | Etcétera |
| EURATOM | Comunidad Europea de Energía Atómica |
| EVES | Escuela Valenciana de Estudios por la Salud |
| Expte. | Expediente |
| FAIIE | Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España |
| FJº | Fundamento Jurídico |
| GIZC | Gestión Integrada de las Zonas Costeras |
| ha | Hectárea |
| ICONA | Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza |
| INDUQUÍMICA | Industrias Químicas de Luchana Sociedad Anónima |
| INTERQUISA | Intercontinental Química Sociedad Anónima |
| IPPC | <i>International Plant Protection Convention</i> |

| | |
|----------|--|
| ISA | Informe de Sostenibilidad Ambiental |
| IUCN | <i>International Union for the Conservation of Nature</i> |
| IVA | Impuesto sobre el Valor Añadido |
| JUJEM | Junta de Jefes del Estado Mayor |
| Kg | Kilogramo |
| km | Kilómetro |
| kW | Kilovatio |
| LENFS | Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres |
| LIC | Lugar de Importancia Comunitaria |
| LOTA | Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía |
| LOUA | Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía |
| LPA | Ley de Protección Ambiental |
| LPAA | Ley de Protección de Ambiente Atmosférico |
| LS | Ley del Suelo |
| LUBRISUR | Lubricantes del Sur Sociedad Anónima |
| m | Metro |
| MARPOL | <i>Marine Pollution Convención</i> |
| MEPC | <i>Marine Environment Protection Committee</i> |
| MIDA | <i>Maritime Industrial Development Area</i> |
| mm | Milímetros |
| MOPU | Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo |
| MW | Megavatio |
| Nm | Milla náutica |

| | |
|----------|---|
| núm. (s) | Número (s) |
| OCYPE | Oficina de Coordinación y Programación Económica |
| OMI | Organización Marítima Internacional |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| op. | Obra |
| OSE | Observatorio de la Sostenibilidad en España |
| OTAN | Organización del Tratado Atlántico Norte |
| PAC | Política Agraria Común |
| pág. (s) | Página (s) |
| PAM | Programas de Acción Medioambiental |
| Pb | Plomo |
| PEC | Plan Estratégico Conjunto |
| PEN | Plan Energético Nacional |
| PETRESA | Petroquímica Española Sociedad Anónima |
| PEYSI | Plan Especial y de Seguridad Industrial en el Área de la Bahía del Término Municipal de San Roque |
| PGOU | Plan General de Ordenación Urbana |
| pH | Potencial de Hidrógeno |
| PNUMA | Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PORN | Plan de Ordenación de Ordenación de los Recursos Naturales |
| POT | Plan de Ordenación del Territorio |
| POTA | Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía |
| ppm | Partes por millón en volumen |
| PRUG | Plan rector de Uso y Gestión |
| RAMINP | Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y |

Peligrosas

| | |
|--------------|--|
| REDI | Revista Española de Derecho Internacional |
| Ref. | Referencia |
| Regl. | Reglamento |
| Rep. | Repertorio |
| RPAC | Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces |
| SAS | Sistema Andaluz de Salud |
| SECEGSA | La Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar |
| SEPAR | Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica |
| SIVE | Sistema integral de Vigilancia Electrónica |
| SNED | <i>Société Nationale d'Etudes de Détroit</i> |
| ss. | Siguientes |
| SSTS | Sentencias del Tribunal Supremo |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STEDH | Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| STSJ | Sentencia del Tribunal Superior de Justicia |
| <i>supra</i> | Antes |
| t | Tonelada |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TCE | Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea |
| TEU | <i>Twenty-foot Equivalent Unit</i> |
| TJCE | Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea |
| TS | Tribunal Supremo |

| | |
|--------|---|
| TSJ | Tribunal Superior de Justicia |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| U | Uranio |
| UCA | Universidad de Cádiz |
| UE | Unión Europea |
| UICN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| UNCED | <i>United Nations Conference on Environment and Development</i> |
| UNED | Universidad Nacional de Educación a Distancia |
| UNESCO | <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> |
| USA | United States of America |
| Vol. | Volumen |
| ZAL | Zona de Actividades Logísticas |
| ZEPA | Zona de Especial Protección de las Aves |
| ZIP | <i>Zone Industrielle Portuaire</i> |

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *La época de Franco*, Ed. Rialp, 2ª edc., Madrid, 1981.

AAVV, *Guía naturalista de las Sierras del Aljibe y del Campo de Gibraltar*, Ed. Diputación provincial de Cádiz, Jerez de la Frontera, 1991.

AAVV, *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

ABELLA POBLET, M.; *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, Ed. Publicaciones Abella, Madrid, 1967.

AGUILAR FERNÁNDEZ, S.; Análisis comparado de políticas ambientales: el control de la contaminación atmosférica, en España y Alemania, en *Revista de Derecho ambiental*, núm. 10, 1993, págs. 49 a 84.

ALEMANY, J.; *Puerto Bahía de Algeciras. Entre dos mares y dos continentes. 100 años de Historia*, Ed. Lunweg, Algeciras, 2005.

ÁLVAREZ RICO, M.; “La contaminación de las aguas superficiales”, en AAVV, *Derecho y Medio Ambiente*, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Madrid, 1981.

ÁLVAREZ RUBIO, J.J.; “El siniestro del buque Prestige: realidad jurídica en presencia y delimitación de responsabilidades” en *Análisis del Real Instituto el Cano*, núm. 107, noviembre 2002, publicada por Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

ÁVILA ORIVE, J.L.; *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ, J.M.; “Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos en Andalucía” VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 115 a 148.

BAEZA BETANCORT, F.; *Una aproximación jurídica al contencioso de Gibraltar: La cláusula “Rebus sic stantibus” y el derecho de la libre determinación de los pueblos*, Ed. Real Sociedad económica de amigos del país, Gran Canaria, 2001.

BALLESTER DÍEZ, F. Y OTROS.; “El proyecto EMECAS: Protocolo del estudio multicéntrico en España de los efectos a corto plazo de la contaminación atmosférica sobre la salud” en *Revista Española de Salud Pública*, Vol.79, núm. 2, marzo-abril 2005, publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, págs. 229 a 242.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.; “El papel del puerto Bahía de Algeciras en los impactos recientes del Campo de Gibraltar: Prototipo de un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral” en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 13, 1989, publicada por la Universidad de Sevilla, págs. 183 a 196.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.; “El puerto de Algeciras: Un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 6, octubre de 1991, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 25 a 34.

BASSOLS COMA, M.; “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 677 a 709.

BENADY, T.; “El aeródromo de Gibraltar”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 29, 2003, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 527 a 541.

BOTE GÓMEZ, V.; “El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas” en *Revista Valenciana D'Estudis Autònoms*, núm. 25, cuarto trimestre 1998, publicada por la Generalitat Valenciana, págs. 29 a 44.

CALDERÓN QUIJANO, J.A. y CALDERÓN BENJUMEA, J.A.; “Gibraltar en el siglo XVIII”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 7, 1992, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 45 a 66.

CAMPS GARCÍA, C.; *La industria andaluza*, Ed. Banco Industrial de Cataluña, Barcelona, 1978.

CARUANA, P.; “El tema de Gibraltar”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, págs. 31 a 41.

CASTILLO MANZANO, J.I.; “El desarrollo portuario de la Bahía de Algeciras” en CASTILLO MANZANO, J.I. (coord.) Y OTROS; *El Puerto Bahía de Algeciras, el motor económico del sur*, Ed. Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, Algeciras, 2001, págs. 17 a 50.

CASTRO NUÑO, M. Y CASTILLO MANZANO, J.I.; “Una visión actual del Puerto Bahía de Algeciras a través de sus tráfico” en CASTILLO MANZANO, J.I. (coord.) Y OTROS; *El Puerto Bahía de Algeciras, el motor económico del sur*, Ed. Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, Algeciras, 2001, págs. 55 a 93.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, “*El Medio Ambiente Urbano en Andalucía*”, Ed. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1997.

CRUZ ROJO, C. Y ALMISAS ALBENDIZ, M.; “Análisis epidemiológico de la mortalidad por causas en la Bahía (2001-2005)” en *Gaceta Sanitaria*, Vol. 23, núm. 5, septiembre-octubre 2009, publicada por la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, págs. 388 a 395.

CRUZ VILLALÓN, J.; “La política de ordenación del territorio de Andalucía” en *Boletín económico de Andalucía*, núm. 25, 1999, publicado por la Junta de Andalucía, pág. 293 a 304.

CUESTA REVILLA, J.; “La protección ambiental de las aguas en Andalucía” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 348 a 354.

CUYAS PALAZÓN, M.M.; *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*, Ed. Atelier, Barcelona, 2007.

DE AREILZA CARVAJAL, J. M.; “Los acuerdos del Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar: Un análisis crítico” en *Revista Cuenta y Razón*, núm. 143, 2006, publicada por la Fundación de Estudios Sociológicos, págs. 25 a 32.

DE LA TORRE DEL RÍO, R.; “La política internacional británica en torno a la Conferencia de Algeciras” en GONZÁLEZ ALCANTUD, J. A. Y MARTÍN CORRALES, E. (eds.), *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906: un banquete colonial*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2007.

DE MIGUEL PERALES, C.; *Régimen jurídico español de suelos contaminados*, Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2007.

DEL OLMO ALONSO, J.; “Urbanismo y medio ambiente en España: panorama actual” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 244, septiembre-octubre 2008, publicada por Editorial Montecorvo, págs. 103 a 177.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.; “La “Verja” de Gibraltar”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, págs. 155 a 176.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.; “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, en *Análisis del Real Instituto el Cano*, núm. 107, octubre 2006, publicada por Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y OTROS; “¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?” en GONZÁLEZ GARCÍA, I. Y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.); *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pág. 293 a 317.

ENSEÑAT DE VILLALONGA, A.; “Actitud del Estado español ante los problemas del Medio Ambiente”, en *Revista DYNA Ingeniería e Industria*, núm. 5, mayo de 1980, publicada por la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España (FAIIE), págs. 115 a 120.

ESCUADRA SÁNCHEZ, A.; “El origen de La Línea en relación con los sucesos de 1704”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 34, 2007, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 123 a 133.

FANLO LORAS, A.; “Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 303 a 352.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.; “Inspección ambiental” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 133 a 158.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; “Instrumentos y medidas regionales en el marco del III Plan de Desarrollo Económico y Social”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 25, 1973, publicada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, págs. 109 a 125

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *El Medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1973.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R.; *La Evaluación ambiental estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2009.

FISAS ARMENGOL, V.; “El plan Estratégico Conjunto”, en *Anuario sobre armamentística en España*, Ed. Fontamara/Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, 1986.

GALIANA MARTÍN, L. y BARRADO TIMÓN, D.; “Los Centros de interés turístico nacional y el despegue del turismo de masas en España” en *Investigaciones Geográficas*, núm. 39, primer semestre 2006, publicada por el Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, págs. 73 a 93.

GALIANO LEÓN, M.; “La evolución del valor social del patrimonio, el ejemplo de Carteia”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 33, abril de 2006, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 323 a 335.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; *Apuntes de Derecho Administrativo 2º*, Ed. Facultad de Derecho, Univ. Complutense de Madrid, 1972-73.

GARCÍA FLÓREZ, D.; *Ceuta y Melilla: Cuestión de Estado*, Ed. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, 1999.

GARRIDO LÓPEZ, C.; “El Regionalismo funcional del Régimen de Franco”, en *Revista de Estudios Políticos*(Nueva Época), núm. 115, enero-marzo 2002, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Ministerio de la presidencia, págs. 111 a 128.

GÓMEZ OREA, D.; *Ordenación Territorial*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2007.

GÓMEZ OREA, D.; *Evaluación Ambiental Estratégica: Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2007.

GONZALBES BUSTO, G.; “Una descripción de Gibraltar y el Estrecho en el siglo XVII: Teixeira”, en *Revista de Estudios Campogibaltareños, Almoraima*, núm. 20, 1998, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 23 a 28.

GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. Y MARTÍN CORRALES, E. (eds.), *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906: un banquete colonial*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2007.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “Gibraltar: Cooperación transfronteriza y Nuevo Foro Tripartito de diálogo”, en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 9, 2005, publicada por Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.; “La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro Tripartito de Diálogo y los acuerdos de 2006”, en *REDI* vol. LVIII (2006), 2, págs. 821 a 842.

HIGUERAS GARCÍA, E.; *Urbanismo Bioclimático*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 2006.

HILLS, G.; *El Peñón de la discordia. Historia de Gibraltar*, Ed. San Martín, Madrid, 1974.

IZQUIERDO SANS, C.; “Gibraltar en la Unión Europea” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, págs. 131 a 153.

JORDANO FRAGA, J.; “Prevención Ambiental: Evaluación de impacto ambiental, Informe Ambiental y Calificación Ambiental” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 357 a 387.

JUSTE RUIZ, J.; *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ed. MacGraw-Hill, Madrid, 1999.

KRÄMER, L.; *Compendio de Jurisprudencia de Derecho comunitario del medio ambiente*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007.

LÓPEZ GARCÍA, B. Y OTROS, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Ed. Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Algeciras, 2006.

LÓPEZ GARCÍA, B.; “A cien años de la Conferencia de Algeciras” en LÓPEZ GARCÍA, B. Y OTROS, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Ed. Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Algeciras, 2006.

LÓPEZ RODÓ, L.; *Política y desarrollo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1970.

MADARIAGA ÁLVAREZ-PRIDA, M.R.; “La Conferencia de Algeciras de 1906: una tregua en el reparto de Marruecos” en LÓPEZ GARCÍA, B. Y OTROS, *La*

Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después, Ed. Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Algeciras, 2006.

MAESTRE ALFONSO, J.; *Hombre, tierra y dependencia en el Campo de Gibraltar*, Ed. Ciencia Nueva, Madrid, 1968.

MANERA REGUERA, E.; “Valoración estratégica de Gibraltar”, en *Revista de Política Internacional*, núm. 35, 1958, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 61 a 75.

MARQUINA BARRIO, A.; “La pista de aterrizaje de Gibraltar” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 2, abril-junio 1981, publicada por el Centro de Estudios Internacionales, págs. 305 a 331.

MARTÍN MATEO, R.; “El Derecho de la atmósfera”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 89 a 148.

MELLADO RUIZ, L.; “Crisis económica y reforma "ecológica" del modelo productivo y de consumo: la dimensión ambiental de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible” en *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 325, 2012, págs. 75 a 92.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes Españolas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (Libro Rojo sobre Gibraltar)*, Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, quinta edición, 1966.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión de Gibraltar*, Ed. Subsecretaría General Técnica, Madrid, 2007.

MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de Defensa 2000*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2000.

MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2003.

MORALES LEZCANO, V.; “Marruecos: Del conflicto diplomático al Protectorado”, en *Historia 16. Siglo XX. Historia Universal*. Tomo 3, pág. 77.

MUÑOZ MACHADO, S.; “Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario”, Tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, Mayo 1991.

NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *La destrucción del Campo de Gibraltar*, Ed. Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, Algeciras, 1980.

NÚÑEZ DELGADO, F. J.; *Por una Andalucía Ecológica*, Ed. Cooperativa Anave, Algeciras, 1982.

NÚÑEZ DELGADO, F. J.; “Ecología y Desarrollo en el Campo de Gibraltar”, en *Revista de Estudios Campogibraltareses*, *Almoraima*, núm. 10, noviembre de 1993,

publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 89 a 96.

OCAÑA RIOLA, R. Y OTROS.; “Atlas interactivo de mortalidad en Andalucía (AIMA)” en *Revista Española de Salud Pública*, Vol. 82, núm. 4, julio-agosto 2008, publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, págs. 379 a 394.

OCAÑA TORRES, M. L.; “Gibraltar y la política exterior hispano británica en el siglo XVIII”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 25, 2001, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 259 a 268.

O’KEAN ALONSO, J.M^a.; “La industria del Campo de Gibraltar”, en *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 5, de 1984-1985, publicado por la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía, págs. 59 a 70.

PAREJO ALFONSO, L.; *La Ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979.

PÉREZ ÁNDRES, A.A.; *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

PLEGUEZUELOS SÁNCHEZ, J.A.; *La época de Franco en San Roque (1963-1975)*, Ed. Fundación Municipal de Cultura Luis Ortega Bru, San Roque, 2005.

PONSICH, M.; *Aceite de oliva y salazones de pescado. Factores geo-económicos de la Bética y Tingitania*, Ed. Universidad Complutense, Madrid, 1988.

RAMIRO DE LA MATA, J.; *Origen y dinámica del colonialismo español en Marruecos*, Ed. Ciudad Autónoma de Ceuta, Ceuta, 2002.

REMIRO BROTONS, A.; *La amenaza de guerra nuclear*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1985.

RICHARDSON, H.W.; *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1976.

RODRÍGUEZ AGUILAR, M.;” La tragedia de la Bahía de Algeciras” en *World Ship Society*, Sucursal Española, 14 de agosto de 2007.

ROMERO BARTUMEUS, L.; *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX*, Ed. Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar, Algeciras, 2003.

ROMO PARRA, C.; “El Peñón de tantas culpas: mito y emblema del discurso desarrollista en el Campo de Gibraltar (1964-1967)”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 14, 1995, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 77 a 85.

SAMPEDRO SÁEZ, J. L.; “El Plan de Desarrollo español en su marco social”, en ROS HOMBRAVELLA, J.; *Trece economistas españoles ante la economía española*, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

SÁNCHEZ BLANCO, A.; “Málaga en la Estrategia Común para la Región Mediterránea” en *Revista Péndulo*, núm. 15, 2003, publicada por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, págs. 8 a 14.

SÁNCHEZ BLANCO, A.; *Organización intermunicipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ BLANCO, A.; “El Estrecho de Gibraltar. Un reto excepcional entre dos continentes”, en *Revista Péndulo*, núm. 17, 2006, publicada por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Málaga, págs. 10 a 19.

SÁNCHEZ MOYANO, J. E. Y OTROS; “Las praderas submarinas de la Bahía de Algeciras. Evolución histórica y planes para su restauración y conservación”, en *Revista de Estudios Campogibraltares, Almoraima*, núm. 19, 1998, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 173 a 180.

SANZ LARRUGA, F.J.; “La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales” en ESTEVE PARDO, J. (coord.) Y OTROS; *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, págs. 593 a 618.

SANZ RUBIALES, I.; “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, publicada por Aranzadi, págs. 47 a 73.

SEOÁNEZ CALVO, M.; *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2000.

SEQUEIROS TIZÓN, J. G.; *El desarrollo económico en Galicia*, Vol. II, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1986.

SERRA REXACH, E.; “Integración de España en la OTAN”, en MINISTERIO DE DEFENSA, *Cuartas jornadas de Defensa Nacional*, Monografías del CESEDEN, núm. 20, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, 1997, págs. 433 a 457.

SORO MATEO, B.; “Omisiones de la Administración en sede de planificación de Espacios y Recursos Naturales” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 249, abril-mayo 2009, págs. 173 a 208.

SOTELO NAVALPOTRO, J.A.; *Desarrollo y Medio Ambiente en España*, Ed. INFODAL, Madrid, 2000.

SUÁREZ JAPÓN, J. M.; “La Política ambiental en Andalucía” en CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, JUNTA DE ANDALUCÍA; *25 años de autonomía en Andalucía*, Ed. Centro de Estudios andaluces, Sevilla, 2007, págs. 41 a 58.

THOMAS, H.; *La Guerra Civil Española*, Vol. I. Ed. Grimaldo. Barcelona, 1976.

TORREMOCHA SILVA, A. Y HUMANES JIMÉNEZ, F.; *Historia económica del Campo de Gibraltar*, Ed. La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar, Algeciras, 1989.

VEGA PÉREZ, A.; “Desembocadura del Río Palmones: Espacio Natural esencial en el equilibrio ecológico de la Bahía de Algeciras”, en *Revista de Estudios Campogibraltares*, *Almoraima*, núm. 6, octubre de 1991, publicada por el Departamento de Cultura de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, págs. 35 a 51.

VELARDE FUENTES, J.; *Gibraltar y su campo: una economía deprimida*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970.

VERA JURADO, D.J.; “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Medio Ambiente” en VERA JURADO, D.J. (coord.) Y OTROS; *Derecho Ambiental de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 388 a 401.

VERDÚ BAEZA, J.; “Medioambiente en el Campo de Gibraltar: Controversia y cooperación transfronteriza” en DEL VALLE GALVEZ, A. Y GONZALEZ GARCIA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, págs. 339 a 351.

VERDÚ BAEZA, J.; “Derecho internacional y protección del medio ambiente en el área del Estrecho de Gibraltar” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. Y EL HOUDAÏGUI, R. (dir.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, págs. 220 a 231.

VERDÚ BAEZA, J.; *Gibraltar: Controversia y Medio Ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008.

VERDÚ BAEZA, J.; “La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar ¿una nueva controversia?”, en *REDI* vol. LXI (2009), 1, págs. 286 a 291.

VERDÚ BAEZA, J.; “Gibraltar, El Foro Tripartito y las problemáticas ambientales en la Bahía de Algeciras” en GONZÁLEZ GARCÍA, I. Y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.); *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, págs. 273 a 292.

VERDÚ BAEZA, J.; “Medio ambiente en ámbitos transfronterizos y en el Estrecho de Gibraltar” en FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (coord.) y OTROS; *El Estrecho de Gibraltar como espacio jurídico común*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 253 a 269.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- STEDH de 18 de febrero de 1999, Caso Matthews contra el Reino Unido, núm. 24833/94.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

- Tribunal de Justicia, Asunto C-92/79, *Comisión contra Italia* [1980] REC 1115.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-291/84, *Comisión contra Países Bajos* [1987] REC 3483.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-322/86, *Comisión contra Italia* [1988] REC I-3995.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-131/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-825.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-361/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-2567.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-361/88, *Comisión contra Alemania* [1991] REC I-2567.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-59/89, *Comisión contra Alemania* [1989] REC I-2607.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-355/90, *Comisión contra Reino de España* [1993] REC I-4221.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-44/95, RSPB [1996] REC I-3805.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-166/97, *Comisión contra Francia* [1999] REC I-1719.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-374/98, *Comisión contra Francia* [2000] REC I-10799.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-202/01, *Comisión contra Francia* [2002] REC I-11019.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-209/02, *Comisión contra Austria* [2004] REC I-1211.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-61/03, *Comisión contra Reino Unido Gran Bretaña e Irlanda del Norte* [2005] REC I-2447.

- Tribunal de Justicia, Asunto C-65/04, *Comisión contra Reino Unido Gran Bretaña e Irlanda del Norte* [2006] REC I-2252.

Tribunal Constitucional

- STC núm. 64/1982, de 4 de noviembre de 1982, Recurso de inconstitucionalidad núm. 114/1982, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Latorre Segura (BOE de 10 de diciembre de 1982, suplemento al núm. 296).

- STC núm. 277/1988, de 29 de noviembre de 1988, Recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987 (acumulados), Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa (BOE de 23 de diciembre de 1988, suplemento del núm. 307).

- STC núm. 36/1994, de 10 de febrero de 1994, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1160/1987, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Carles Viver Pi-Sunyer (BOE de 17 de marzo de 1994, suplemento al núm. 65).

- STC núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995, Recursos de Inconstitucionalidad núms. 1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989 y 1268/1989 (acum.) y Conflictos positivos de competencia núms. 95/1990, 162/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990, 209/1990, 210/1990 y 1938/1990 (acum.), Pleno, Ponente: Excmo. Sr. Rafael de Mendizábal Allende (BOE de 31 de julio de 1995, suplemento al núm. 181).

- STC núm. 163/1995, de 8 de noviembre 1995, Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2.346/1993, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. Pedro Cruz Villalón (BOE de 14 de diciembre de 1995, suplemento al núm. 298).

- STC núm. 28/1997, de 13 de febrero 1997, Cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/1991, Pleno, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando García-Mon y González-Regueral (BOE de 14 de marzo de 1997, suplemento al núm. 63).

- STC núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997, Recurso de Inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acum.), Pleno, Ponente: Excmo. Sres. D. Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano. (BOE de 25 de abril de 1997, suplemento al núm. 99).

Tribunal Supremo

- STS de 25 de junio de 1958, Ar. 2854/58 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echánove).

- STS de 13 de mayo de 1963, Ar. 3574/63 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres).
- STS de 22 de noviembre de 1963, Ar. 4808/63 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José de Olivés Fellú).
- STS de 30 de noviembre de 1964, Ar. 5709/64 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos).
- STS de 9 de diciembre de 1964, Ar. 5302/64 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).
- STS de 30 de junio de 1965, Ar. 3360/75 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).
- STS de 1 de diciembre de 1966, Ar. 5543/66 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez-Gendín y Blanco).
- STS de 16 de diciembre de 1966, Ar. 5863/66 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos).
- STS de 11 de marzo de 1967, Ar. 3460/67 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).
- STS de 16 de marzo de 1968, Ar. 1406/68 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Cruz Cuenca).
- STS de 4 de junio de 1969, Ar. 3239/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña).
- STS de 30 de octubre de 1969, Ar. 4847/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Trujillo Peña).
- STS de 5 de noviembre de 1969, Ar. 4914/69 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).
- STS de 29 de septiembre de 1972, Ar. 4117/72 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Mirelles).
- STS de 1 de abril de 1971, Ar. 1790/71 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).
- STS de 19 de junio de 1971, Ar. 3202/71 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. Juan Becerril y Antón-Miralles.)
- STS de 19 de enero de 1973, Ar. 351/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Adolfo Suarez Manteola).
- STS de 26 de abril de 1973, Ar. 2070/73 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez).

- STS de 11 de marzo de 1975, Ar. 1714/75 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Félix Fernández Tejedor).
- STS de 29 de octubre de 1976, Ar. 5645/76 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García).
- STS de 6 de octubre de 1977, Ar. 3761/77 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. Jaime Rodríguez Hermida).
- STS de 23 de junio de 1978, Ar. 2188/78 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez).
- STS de 31 de enero de 1980, Ar. 308/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán).
- STS de 29 de mayo de 1980, Ar. 2846/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández).
- STS de 11 de julio de 1980, Ar. 3427/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Marín Ruiz).
- STS de 25 de octubre de 1980, Ar. 3945/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López).
- STS de 19 de noviembre de 1980, Ar. 4571/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella y Taza).
- STS de 9 de diciembre de 1980, Ar. 4990/80 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán).
- STS de 23 de febrero de 1981, Ar. 685/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).
- STS de 27 de febrero de 1981, Ar. 688/81 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).
- STS de 10 de junio de 1981, Ar. 5125/1981 (CONT.-ADM., Sala 3ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez).
- STS de 22 de marzo de 1983, Ar. 1505/83 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Medina Balmaseda).
- STS de 19 de junio de 1984, Ar. 3642/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil).
- STS de 29 de octubre de 1984, Ar. 5005/84 (CONT.-ADM., Sala 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Reyes Monterreal).
- STS de 22 de septiembre 1990, Ar. 8241/90 (CONT.-ADM., Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro).

- STS de 11 de noviembre de 1993, Ar. 8501/93 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias).
- la STS de de 17 de mayo de 1994, Ar. 3902/94 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Alamo).
- y en la STS de 26 de julio de 1994, Ar. 5622/94 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias).
- STS de 26 de diciembre de 2007, Ar. 673/08 (CONT.-ADM., Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde).
- STS de 12 de diciembre de 2007, Ar. 8808/07 (CONT.-ADM., Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez).

Audiencia Nacional

- SAN de 7 de octubre de 2003, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Jesús García Garzón, Recurso contencioso-administrativo núm. 1048/2001.
- SAN de 27 de junio de 2007, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sra. Dña. Pilar Teso Gamela, Recurso contencioso-administrativo núm. 563/2004.

Tribunales Superiores de Justicia

- STSJ de Andalucía, Sevilla, de 22 de marzo de 2004, (CONT.-ADM., Sección 1ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Gutiérrez del Manzano).
- STSJ de Andalucía, Sevilla, de 2 de octubre de 1998, Ar. 5038/98 (CONT.-ADM., Sección 4ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Guillermo Sanchís Fernández Mensaque).

