

Repercusiones ambientales de la entrada de España en la CEE (*)

Por C. DE ANDRES CONDE

Ingeniero de Caminos, Subdirectora General de Planificación y Normativa
Dirección General de Medio Ambiente, M.O.P.U.

En el artículo se pasa revista a las importantes consecuencias que tendrá para nuestro país el ingreso en la CEE, analizándose la política comunitaria en la materia y las disposiciones normativas vigentes.

1. LA POLITICA COMUNITARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La política comunitaria sobre el medio ambiente se condensa en los Programas de Acción que se han desarrollado a partir de 1972. Desde entonces tres son los aprobados por el Consejo de las Comunidades Europeas. El primero, que comprende desde 1973 a 1976 e incide de manera especial en los objetivos de calidad en la lucha contra la contaminación; El segundo (1977-1981) que recalca el aprovechamiento racional de los recursos y la ordenación del territorio y el tercero, actualmente vigente (1982-1986) en el que se definen como campos de actuación entre otros la integración de la política medioambiental en las demás políticas, el procedimiento de evaluación de los impactos sobre el medio ambiente, la reducción de la contaminación en origen, las contaminaciones del Mediterráneo y la transfronteriza, y la cooperación en materia de medio ambiente con países en desarrollo.

En resumen, la protección de la salud del hombre y la disponibilidad durandera de los recursos naturales en consonancia con el sostenimiento de las actividad económica y la creación de empleo guían la acción comunitaria actual.

Para llevar a cabo estos Programas de Acción la Comunidad elabora Decisiones, Reglamentos y Directivas, si tienen carácter vinculante y Declaraciones, Resoluciones y Recomendaciones si no lo tienen, habiendo desarrollado ya hasta junio de 1985 un gran número de Directivas relativas a medio ambiente.

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de julio de 1986.

Este derecho comunitario es obligatorio para los estados miembros, teniendo en éstos una aplicabilidad directa y gozando de prioridad en caso de conflicto con su derecho interno. Nota a destacar de este derecho comunitario es la de su coactividad con resolución de las denuncias ante el Tribunal comunitario de Luxemburgo. Hay que añadir no obstante que la política medioambiental comunitaria no se basa en la aplicación directa a cada Estado de los Reglamentos, como sería el caso de la política agraria, sino que ante todo persigue múltiple objetivo:

— El acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros para lo cual las Directivas comunitarias sólo obligan en cuanto a la obtención de unos resultados dejando libre la iniciativa para su alcance.

— La cooperación internacional y el establecimiento de un programa de intercambio de información.

— La superación de episodios concretos de contaminación de ámbito internacional o intercomunitario.

No obstante es un hecho la incorporación de la legislación comunitaria como ordenamiento interno; y por consiguiente será interesante conocer en qué aspectos esenciales tendrá que producirse nuestra adecuación a la normativa de la CEE.

2. INTEGRACION DE ESPAÑA

A partir del análisis de la normativa española en materia de medio ambiente que se ve afectada por la legislación ambiental comunitaria se podrá hacer la estimación de los costes que la

aplicación de esta legislación ha de comportar para España, principalmente en los sectores industriales y de servicios generadores de residuos y emisiones de contaminantes.

Antes del plazo de nuestra plena integración 1 de enero de 1986 ya se han ido acomodando aspectos parciales de nuestra legislación. Así, durante 1984 y 1985 se ha regulado el contenido en plomo de las gasolinas, el dióxido de carbono y partículas en la atmósfera, se ha promulgado una nueva Ley de Aguas cuyo Reglamento, en elaboración, tiene en cuenta las Directivas comunitarias que establecen los valores límites para determinadas sustancias y se encuentra en el Parlamento una Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos que atiende el control de los residuos industriales cuya toxicidad o peligrosidad para la salud humana o el medio ambiente así lo requieran.

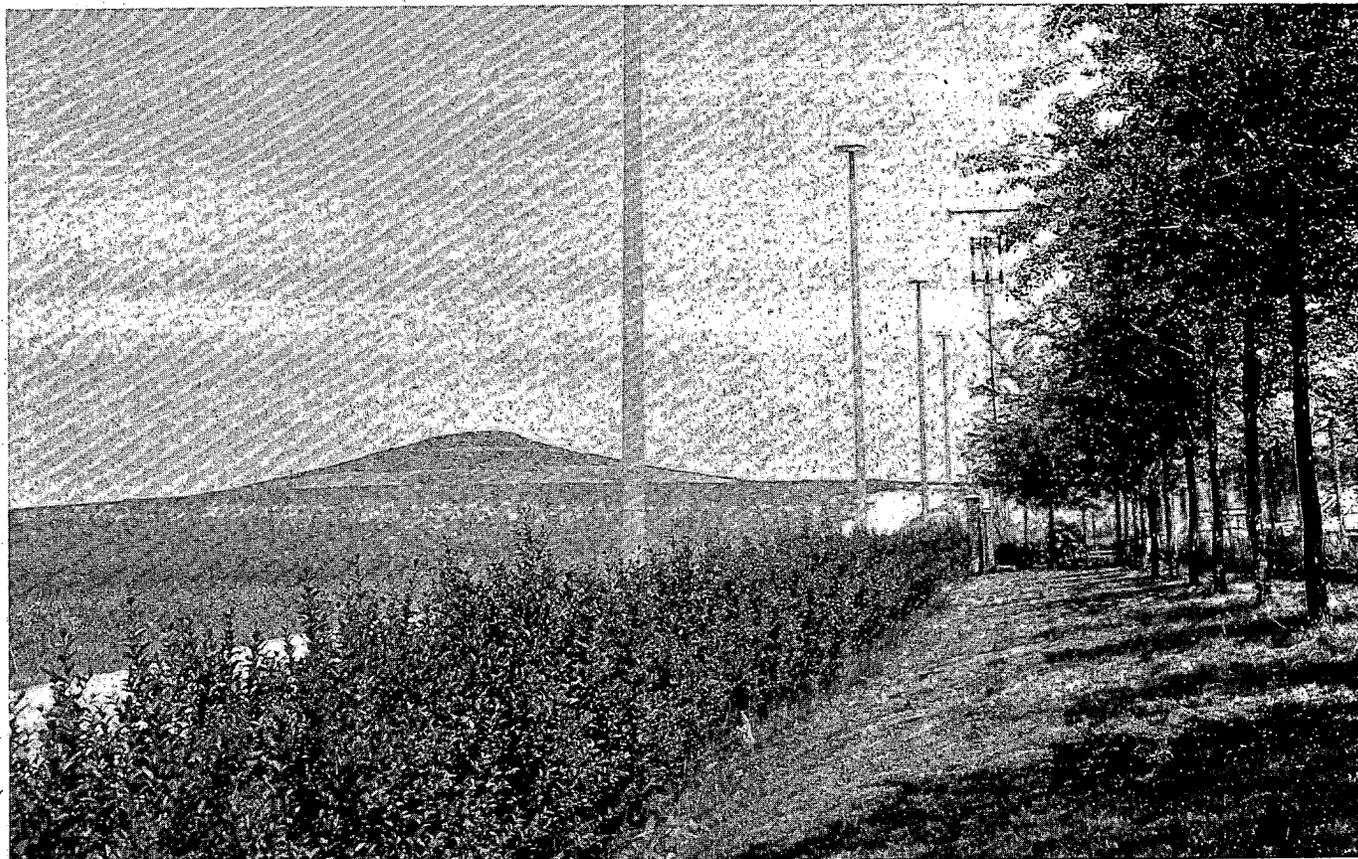
El resto de las normas comunitarias que inciden en materias reservadas a Ley serán promulgadas antes de Junio de 86, dentro del pa-

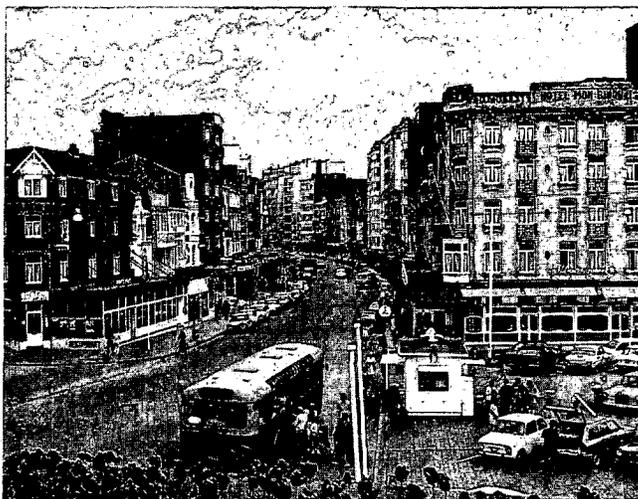
quete legislativo preparado al amparo de la Ley de Delegación al Gobierno para aplicación del derecho de las Comunidades Europeas publicada en el BOE el 30 de diciembre de 1985. Complementariamente se aprobarán los correspondientes decretos, reglamentos u órdenes que se necesiten.

Las Directivas relativas al Medio Ambiente, aparte de las de carácter general, se agrupan en relación a los tres sectores integrantes del medio físico, atmósfera, aguas y suelos.

Entre las de carácter general destaca por su importancia para la puesta en ejecución de una política preventiva la Directiva 85/337/CEE de 27 de Junio de 1985, que establece la necesidad de evaluar los efectos sobre el medio, como requisito previo a la autorización de ciertas obras e instalaciones.

En España, salvo la Ley de Minas de 1973 y la de Aguas de 1985, las demás leyes no han tenido en cuenta las incidencias ambientales de los proyectos públicos y privados.





La Directiva comunitaria dispone de un plazo de tres años para su entrada en vigor y en España se prevé para su adaptación la elaboración de una Ley de Impacto Ambiental que tendrá el carácter de Ley Básica de ámbito estatal.

En el borrador de esta Ley, actualmente en fase de redacción, se incluye que el Promotor de un proyecto público ó privado que en razón de su naturaleza, dimensión o localización puede ocasionar una incidencia notable sobre el medio ambiente deberá presentar ante el órgano ambiental competente un estudio de impacto ambiental que contenga como mínimo, descripción de las exigencias del Proyecto en cuanto a suelo y otros recursos naturales; tipos y cantidad de residuos, vertidos y emisiones resultantes del funcionamiento del proyecto; efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales incluido el patrimonio histórico-artístico y arqueológico; medidas para compensar o eliminar los efectos negativos que se produzcan; alternativas al proyecto y programa de vigilancia de cumplimiento del Proyecto.

Una vez examinado el Estudio por el Organismo Ambiental, éste realiza la Declaración de Impacto, en la que en caso necesario se incluyen las medidas a tomar por el promotor para que sea posible realizar su proyecto.

Se incluye asimismo en el borrador la necesidad de información al público del proyecto y Estudio de impacto y Declaración de Impacto,

y se prevén en el mismo las sanciones correspondientes si el Proyecto no hubiera sido sometido a evaluación ambiental previamente.

En los Anejos I y II de la Directiva se recogen los Proyectos Públicos y Privados a los que afecta; entre otros, grandes obras de carreteras, embalses y puertos, centrales térmicas, refinerías, etc.

Se prevé su adaptación al caso español de una manera progresiva pues hay que recordar que el plazo de entrada en vigor de la Directiva es de tres años.

En la *protección de la atmósfera*, las Directivas comunitarias más importantes establecidas son:

— Directiva 75/716/CEE sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros concernientes al contenido en azufre de ciertos combustibles líquidos.

— Directiva 78/611/CEE modificada por la 85/210/CEE sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre contenido en plomo de las gasolinas.

— Directiva 80/779/CEE sobre valores límite y valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y partículas en suspensión; modificada por la Directiva 81/857/CEE.

— Directiva 82/884/CEE sobre valor límite para el plomo atmosférico.

— Directiva 84/360/CEE sobre la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales.



— Directiva 85/203/CEE sobre normas de calidad del aire por óxido de nitrógeno.

La legislación española en materia de atmósfera se encuentra contenida en la ley 38/1972 de protección del ambiente atmosférico, así como en el decreto 833/1975 que la desarrolla y en el Decreto 2204/1975 y siguientes que establecen y modifican las características de carburantes y combustibles.

El marco general de actuación de esta Ley se corresponde con el marco de aplicación de las Directivas comunitarias. Es, sin embargo, preciso adecuar determinados aspectos parciales, regulados por las directivas que rebajan progresivamente los correspondientes límites establecidos al efecto por nuestra legislación. Tal ha ocurrido por ejemplo con el contenido en plomo y octanaje de las gasolinas, regulados en febrero pasado por el Real Decreto 184/1985 que establece gasolinas de un índice de octanol de 92 y 97 y rebaja el contenido de plomo de 0,65 gr/l a 0,40 gr/l. también se han regulado en agosto pasado las normas de calidad del aire relativas al dióxido de azufre y partículas en suspensión, a tenor de lo dispuesto al efecto por

la Directiva 80/779/CEE, mediante Real Decreto 1613/1985.

También en el marco de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, cuyo ámbito comprende la contaminación atmosférica por formas de energía, habría de desarrollarse un Decreto que trate globalmente el problema del ruido a nivel estatal, hoy sólo regulado en Ordenanzas Municipales.

En cuanto a compromisos internacionales que la CEE apoya, España ha ratificado, el 15 de junio de 1982, el Convenio de Ginebra sobre contaminación atmosférica, transfronteriza a larga distancia que supone el compromiso de vigilar y evaluar la contaminación «de fondo» a cuyo fin se ha de suplementar la actual Red de Vigilancia y Revisión de la Contaminación Atmosférica según se dispone en el referido Real Decreto 1613/1985.

Del análisis de las Directivas comunitarias aprobadas se desprende la necesidad de:

— Haber tenido regulado antes de enero de 1986, el contenido de azufre en el gasóleo tipo A, rebajándolo de 0,5 a 0,3 planteando problemas la dificultad y coste de aprovisionamiento de cuotas con bajo contenido en azufre.

— Realizar planes de mejora para reducir los niveles de SO_2 y partículas a los límites establecidos (Directiva 80/779 y Real Decreto 1613/1985) en abril de 1993.

— Realizar planes de mejora para reducir los niveles de dióxido de nitrógeno a los límites establecidos a alcanzar en Julio de 1987, y en determinadas zonas en enero de 1994.

Ello implica además el desarrollo de una red especial de detección de NO_2 y la adaptación de medidas de saneamiento atmosférico para el cumplimiento de los niveles de inmisión.

— Otro tanto habría que decir de la Directiva sobre valores límite de plomo en la atmósfera.

En el sector de las aguas continentales y marítimas, se han establecido las siguientes Directivas:

— Directiva 75/440/CEE que regula las aguas superficiales destinadas al consumo humano.

— Directiva 76/160/CEE sobre aguas de baño.

— Directiva 78/659/CEE sobre aguas aptas para la vida de los peces.

— Directiva 79/869/CEE sobre métodos de análisis de aguas superficiales destinadas al consumo humano.

— Directiva 79/923/CEE sobre calidad de las aguas marisqueras.

— Directiva 81/855/CEE sobre adaptación de la 79/869/CEE en razón de la adhesión de Grecia.

Reguladoras de sustancias peligrosas:

— Directiva 76/464/CEE sobre vertido de sustancias peligrosas al medio acuático.

— Directiva 80/68/CEE sobre protección de las aguas subterráneas.

— Directiva 81/176/CEE sobre valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de mercurio en la electrolisis de cloruros alcalinos.

— Directiva 83/513/CEE sobre valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de residuos de cadmio.

— Directiva 84/156/CEE sobre vertido de residuos de mercurio procedente de otras fuentes.

— Directiva 84/491/CEE sobre valores límite

y objetivos de calidad para los residuos de hexaclorociclohexano.

— Directiva 78/176/CEE sobre residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio.

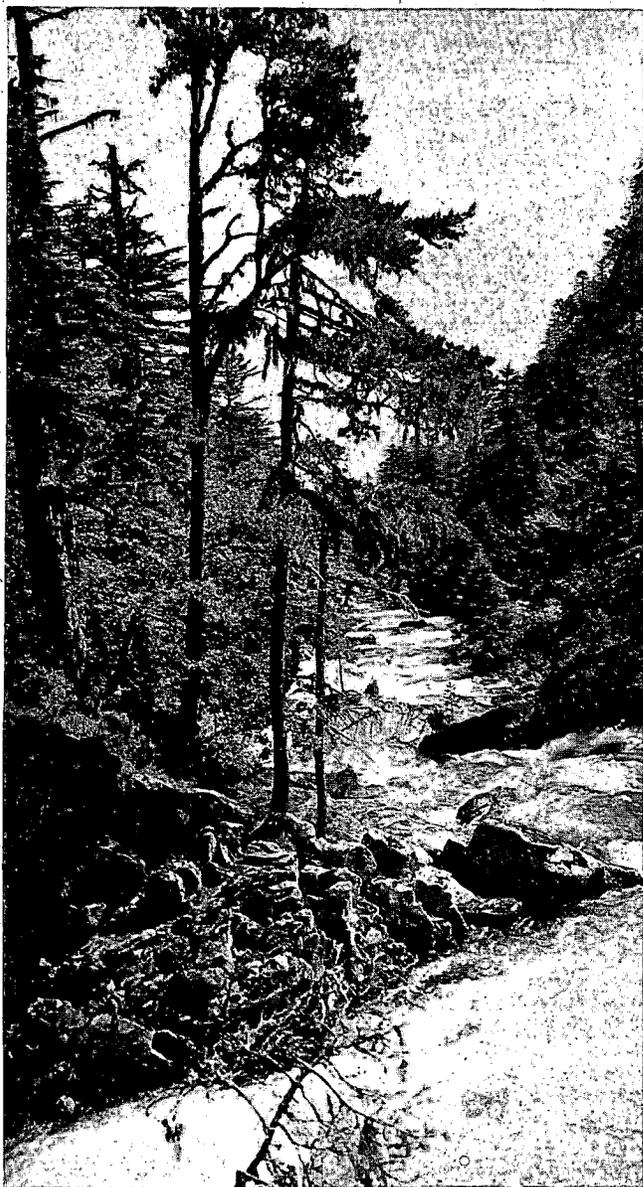
— Directiva 82/833/CEE sobre modalidades de vigilancia y control del medio para los vertidos de la industria del dióxido de titanio.

— Directiva 83/29/CEE sobre armonización de programas referentes a la industria del dióxido de titanio.

Esta tres últimas Directivas si bien están incluidas en el campo comunitario sobre gestión de residuos, dada la condición de efluentes de los residuos regulados, se han de contemplar en la redacción de la normativa española sobre aguas, en cumplimiento de la Directiva Decreto 78/319/CEE sobre residuos tóxicos y peligrosos que excluye de su ámbito de aplicación los vertidos en efluentes y cursos de agua.

En el examen de las Directivas citadas se observa que se refieren indistintamente a las aguas continentales —consumo humano, vida de los peces, aguas subterráneas, etc.; a las





marítimas —agua marisqueras—; o indistintamente al medio acuático —aguas de baño y vertido de sustancias peligrosas—. En consecuencia la adaptación de nuestro derecho se habrá de efectuar mediante la inclusión en el reglamento de la Ley de Aguas, actualmente en elaboración, de las Directivas que regulan o protegen las aguas continentales o el medio acuático; y con la inclusión de las que regulan las aguas marítimas o el medio acuático, a la Ley de Costas (un nuevo borrador se encuentra actualmente en elaboración) y su posterior desarrollo reglamentario en su caso.

Dada la situación actual español de desarrollo y elaboración de importantes normas en es-

te sector como Ley de Aguas y Ley de Costas, que, en el marco de la legislación básica del Estado, han de regular todo lo que afecte al recurso hídrico, se nos brinda una excelente ocasión de proceder a la introducción del derecho comunitario y de derogar la profusa, concurrente e incompleta regulación española en materia. Cabe pues calificar de muy importante la promulgación de la normativa señalada.

El cumplimiento en España de estas Directivas, supondrá en bastantes casos la renovación de tecnologías obsoletas, por aquellas que permitan cumplir los límites de emisiones establecidos —cadmio, mercurio, dióxido de titanio— o que se establezcan; la adecuación de procesos de tratamiento de aguas para consumo humano, la depuración de efluentes residuales urbanos en cumplimiento de la Directiva sobre aguas de baño, de gran importancia en un país que tienen tal cantidad de costas y cursos fluviales y que es polo de atracción turística de primera magnitud.

Todas estas someras consideraciones denotan la extraordinaria importancia que ha de tener para España el cumplimiento de la legislación de la CEE en materia de aguas.

En lo relativo al cumplimiento de los Convenios Internacionales hay que destacar los referentes a la protección de las aguas marítimas como:

— Convenio para la prevención de la contaminación marítima provocada por vertidos desde buques y aeronaves, Oslo, 1972.

Prohíbe los vertidos de sustancias tóxicas y regula los de las potencialmente peligrosas en el Mar del Norte y Atlántico Noroeste.

— Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertidos desde buques y aeronaves. Londres, 1972. De análoga significación que el Convenio de Oslo pero cuyo ámbito de aplicación es mundial.

— Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertidos de origen terrestre, París, 1972.

— Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. Barcelona, 1976. Consta de un Convenio marco y de cuatro protocolos, uno para luchar contra la con-

taminación por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales en situaciones de emergencia, otro sobre prevención de la contaminación causada por los vertidos de buques y aeronaves, otro sobre prevención de la de origen terrestre y el último sobre zonas protegidas del Mediterráneo.

La adaptación en materia de Convenios Internacionales suscritos por la CEE es mínima, ya que España ha firmado ya la práctica totalidad de estos Convenios.

Ya aludidas las reformas y ampliación a hacer en la red de Vigilancia de Atmósfera, otro tanto cabe añadir en el caso de las aguas, para las que habrá que instituir una Red de estaciones de la contaminación tanto en ríos como en el mar con criterios comunitarios.

En el sector suelo cabe considerar su afectación por el vertido de residuos sólidos, sean éstos de procedencia industrial y urbana.

En la gestión de los residuos, la CEE ha regulado lo relativo a los residuos tóxicos y peligrosos mediante la Directiva 78/319/CEE; que por no tener regulación paralela en España ha dado lugar a la elaboración del Proyecto de Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos, recientemente aprobada por el Gobierno y en fase de discusión en el Parlamento. Cabe pues calificar de muy importante la repercusión de la adecuación normativa en esta materia.

Aspectos esenciales de esta Ley, que regula la recogida, transporte, tratamiento, almacenamiento y destino final de los residuos, son la prevención de riesgo mediante la transformación de inocuos, evitando la transferencia de la contaminación a otro medio receptor y promoviendo la recuperación de las materias primas y energía contenidas así como el desarrollo de tecnologías de reutilización. Se determina que el residuo tóxico siempre ha de tener un titular responsable, en el productor o gestor, que asume esta responsabilidad en documento fehaciente. Se introducen las autorizaciones previas reguladoras de estas actividades de producción y gestión.

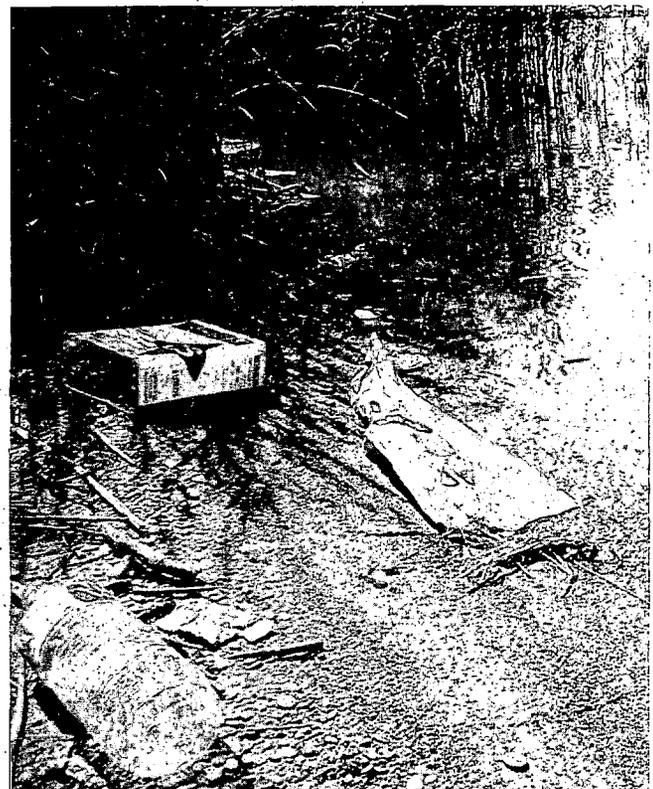
El resto de las Directivas sobre residuos peligrosos que atañen a la eliminación de aceites usados, a la de bifenilos y trifenilos policlorados, y a la transferencia transfronteriza de residuos peligrosos, habrán de ser contemplados

en el desarrollo reglamentario de la citada Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

En cuanto a la Directiva 74/442/CEE, relativa a los residuos se encuentra contenida en nuestra Ley 42/1975 sobre desechos y residuos sólidos urbanos a excepción de la actividad de la Administración, regulada en el artículo once, que ha de actualizarse e introducir lo relativo a planes directores de gestión de residuos, conforme a la Directiva citada.

En la CEE se regula de forma independiente a los residuos lo que concierne a las sustancias químicas. Las Directivas comunitarias se refieren a la clasificación, embalaje y etiquetaje de sustancias peligrosas. Estas se recogen en un borrador de Real Decreto recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y al que aludirá el Reglamento sobre residuos tóxicos y peligrosos que actualmente se elabora.

Otros aspectos a destacar en la normativa comunitaria sobre residuos es su inclinación por el tratamiento de los residuos sólidos urbanos con garantías sanitarias y de protección al entorno, así como el aprovechamiento de los productos contenidos. Esto ha de comportar el de-



sarrollo del vertedero controlado como técnica de tratamiento, con carácter general y, en lo que sea compatible con la demanda agrícola de fertilizantes en la zona y con el precio de mercado de los productos recuperados, comportará el desarrollo de las plantas de compostaje y de reciclado respectivamente.

El cumplimiento de las Directivas anteriormente aludidas debería llevar a la elaboración de un Plan Nacional de Residuos, en el que se contemplaran las acciones e inversiones a realizar que en este momento se estiman superiores a 15 mil millones de pesetas.

Finalmente hay que destacar que el proceso comunitario es un proceso dinámico que elabora sucesivamente normas ambientales; que se aprueban en los Consejos de Ministros de la Comunidad que se celebran aproximadamente cada tres meses.

Próximamente se estudiará la aprobación y elaboración de diversas Directivas que afectan al ambiente atmosférico, tales como las que proyectan regular la contaminación procedente de grandes instalaciones de combustión y la reducción del contenido de azufre en gasoléos; que afectan al agua como la aplicación de los lodos en la agricultura o el vertido de ciertas sustancias peligrosas en las aguas; ó bien se presentan informes de carácter general como la declaración de las líneas de desarrollo del IV Programa de Acción (1987-1991) en materia de medio ambiente.

A nivel del Estado, es el MOPU el Departamento administrativamente más significado para seguir la política medio ambiental Comunitaria, aunque con el mismo participan activamente,

por lo disperso de las funciones y órganos gestores, también otros Ministerios, entre ellos, Industria y Energía; Sanidad y Consumo; y Agricultura, Pesca y Alimentación.

Se concluye pues de todo lo aquí expuesto que la adhesión de España a las Comunidades Europeas viene a poner un punto de atención a la inconsciencia y descuido con que se han tratado los temas de protección del medio ambiente en España así como a demostrar que se necesita una profunda coordinación entre las Instituciones responsables de su corrección.

De esta manera se garantizará a los españoles el mismo derecho a un ambiente sano como el que tienen los países europeos y se disfrutará de todos los beneficios que éste proporcione.

C. de Andrés Conde



La autora pertenece al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Ha sido jefe de sección en la D. G. de medio ambiente, jefe de servicio en el centro de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente y en la actualidad es subdirectora general de Planificación y Normativa de la D. G. del Medio Ambiente. Ha trabajado asimismo en empresa privada y ha sido profesora de la Escuela T. S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid. Ha dirigido cursos y es autora de numerosas publicaciones sobre la especialidad.

