

"INCIDENCIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL SECTOR ENERGETICO.
LA SITUACION DE CASTILLA Y LEON"

Dr. Dionisio SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA
Prof. Titular Interino de Derecho
Administrativo. Facultad de Derecho
de Salamanca.
Prof. de Derecho Ambiental en el Master
Universitario en Ciencias Ambientales de
la Universidad de Salamanca.

I. INTRODUCCIÓN: LA INTERDEPENDENCIA ENTRE ENERGIA, MEDIO AMBIENTE Y
DESARROLLO ECONOMICO.

La energía es indispensable para la supervivencia y el desarrollo de la humanidad, al proporcionar los servicios más esenciales para la vida humana (calor, fuerza motriz, iluminación, etc.). La actividad económica se ha basado, en general, en un fuerte consumo energético, potenciado continuamente, de tal forma que su utilización se ha convertido en una de las variables fundamentales para cuantificar el desarrollo económico.

Este proceso, ha afectado de manera importante al medio ambiente y a la naturaleza, provocando una ruptura de su equilibrio; lo cual es debido a que las actuales fuentes energéticas (carbón, gas, petróleo, material nuclear, sobre todo) provocan contaminación y al carácter de fuentes de energía no renovables (las citadas), aunque también las haya renovables (madera, agua, sol, viento), y poco contaminantes.

Ambas cuestiones (incidencia de la energía en el desarrollo económico y en el medio ambiente) han traído consigo su reflejo en el ordenamiento jurídico, en una primera etapa, para asegurar un abastecimiento seguro de energía y, después, para tener en cuenta su incidencia ambiental, que es recíproca.

Los efectos ambientales de la producción, transformación y utilización de la energía consisten, principalmente, en la aparición de procesos de contaminación atmosférica, si bien provoca, asimismo, otros no menos trascendentales relacionados con la demanda y contaminación de agua, la generación de residuos y la afectación al suelo y a los recursos naturales.

No obstante, el impacto sobre la atmósfera es, sin duda, el más importante de los relacionados con la energía.

Las emisiones de óxidos de azufre, principalmente de SO₂, proceden en su mayor parte del consumo de combustibles sólidos, siendo las fuentes fijas los mayores focos contaminantes, y entre ellas las centrales

térmicas, en especial las que quemán carbones de alto contenido en azufre. También son relevantes las emisiones procedentes de refinerías de petróleo, hornos y calderas.

El mayor volumen de emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x) procede del sector del transporte, si bien hay que tener en cuenta las emisiones de centrales térmicas y refinerías.

Las emisiones de partículas proceden de todo tipo de instalaciones industriales, destacando las grandes instalaciones de combustión para generación de electricidad y las mineras a cielo abierto.

El monóxido de carbono (CO) procede de la combustión incompleta del carbono, en particular de fuentes móviles (transportes); lo mismo que el plomo. Las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) provienen del uso de energías fósiles, carbón, productos petrolíferos y gas natural con fines energéticos en cualquier aplicación.

Según estimaciones de la Comisión Europea, las actividades energéticas representan, aproximadamente, un 90% de las emisiones de SO_2 y de NO_x producidas por el hombre. Las fuentes de combustión fijas constituyen el foco más importante de emisiones de SO_2 , mientras que el transporte lo es de las emisiones de NO_x . En cuanto al CO_2 , se estima que es el responsable del 50% del "efecto invernadero", siendo la mayor parte de tales emisiones debida a la quema de combustibles fósiles de uso comercial.

Teniendo en cuenta estos efectos ambientales, el sistema jurídico ha regulado esta materia con la finalidad de reducirlos y fomentar la utilización de recursos energéticos poco o nada contaminantes. Tales normas provienen tanto de la Comunidad Europea como, a nivel interno, del Estado y de las Comunidades Autónomas.

II. LAS POLITICAS ENERGETICA Y AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA. ASPECTOS GENERALES.-

La Política Energética Comunitaria.-

La relación de las Comunidades Europeas y la energía es indudable y muy estrecha, ya que una Comunidad se dedicó al carbón, y al acero (Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, París, 18 de Abril de 1.951), y otra a la energía atómica con fines pacíficos (Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Roma, 25 de Marzo de 1.957).

No obstante, la puesta en marcha de una Política Energética Comunitaria no se incluyó en ambos Tratados, ni en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (en el que otras fuentes de energía podían integrarse en el concepto de mercado común).

A pesar de que hubo algunas medidas anteriormente, será la "crisis del petróleo" de 1.973-74 el acontecimiento que hará necesaria la Política Energética Comunitaria.

La guerra árabe-israelí del "Yom -Kippur", en octubre de 1.973, desencadenó la crisis, al anunciar los países productores, en diciembre, que fijarían los precios del crudo unilateralmente y aumentar sus precios de forma importante (de menos de tres dólares por barril se pasaría a más de doce dólares por barril).

Tal decisión afectó gravemente a los Estados de la Comunidad Europea dada la gran importancia del petróleo en su consumo energético (62%) y su dependencia exterior (97'8%); por lo cual se tomó conciencia de la necesidad de tomar medidas en el sector energético.

Será la Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Comunitarios, celebrada en Copenhague los días 14 y 15 de diciembre de 1.973, la que señale el carácter urgente de una política energética comunitaria; creándose, poco después, un Comité de Energía con funciones de información y asesoramiento.

Formalmente, esta Política Comunitaria se adoptó por Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1.974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la Comunidad (DOCE C 153, 9.7.1.975). El Consejo afirmó la voluntad de elaborar y aplicar esa política, la cual implicaría la fijación de objetivos comunes numéricos, que sirvieran de directrices para las políticas nacionales y de orientaciones para consumidores y productores, a partir de una cooperación más estrecha entre los Estados, los países consumidores y los productores. En relación con el medio ambiente, la resolución señaló que se debían tener en cuenta estos problemas, tanto en el ámbito de la producción como en el del consumo de energía; asimismo, se incluían medidas de ahorro de energía y otras sobre la energía nuclear.

La Cumbre Comunitaria celebrada en París, los días 9 y 10 de diciembre de 1.974, invitó a las Instituciones de la Comunidad a elaborar y aplicar una política energética común en el más breve plazo posible.

Para ello, el Consejo fijó los objetivos comunitarios de política energética para 1.985, mediante Resolución de 17 de diciembre de 1.974 (DOCE C 153, 9.7.1.975). El objetivo principal es reducir el nivel de dependencia de la Comunidad respecto a la energía importada, pasando del 63% en 1.973 a un 50%, o incluso un 40%, en 1.985, a través de diversos medios concretados en la Resolución del Consejo de 13 de febrero de 1975 (DOCE C 153, 9.7.1.975).

La crisis política iraní, de finales de 1.978, originó nuevas tensiones en el mercado mundial, con fuertes aumentos en los precios del crudo (en 1.980, llegó a 36 dólares por barril), provocando una nueva crisis económica, y una caída del consumo energético.

Por ello, el Consejo aprobó la Resolución de 9 de junio de 1.980, sobre los objetivos energéticos para 1.990 y la convergencia de las políticas de los Estados Miembros (DOCE C 149, 18.6.1.980). Los principales

objetivos continúan siendo la reducción del consumo de petróleo, la puesta en marcha de procesos productivos más eficientes desde el punto de vista energético y el ahorro de energía, entre los más destacables.

Debido a los cambios en el marco comunitario y mundial, la Comisión fijó los objetivos energéticos para 1.995 en su Comunicación de 31 de mayo de 1.985, siendo aprobados por el Consejo en su Resolución de 16 de septiembre de 1.986 (DOCE C 241, 25.0.1.986). El Consejo estima que los esfuerzos deben mantenerse, y, en particular, los derivados del mercado petrolífero. Entre los objetivos fijados por el Consejo se incluyen la búsqueda de soluciones equilibradas para la energía y el medio ambiente, mejorando la tecnología y el rendimiento energético.

A pesar de la importancia, particularmente económica, de consolidar jurídicamente una Política Energética Comunitaria, el Acta Unica Europea (Luxemburgo, 17 de febrero, y La Haya, 28 de febrero de 1.986, entrando en vigor el 1 de julio de 1.987), al reformar, principalmente, el Tratado CEE, no la incluyó como política común, si bien hay referencias indirectas a la misma.

La primera referencia es su necesaria, a pesar de que expresamente no se menciona, inclusión en el mercado interior (art. 8A del Tratado CEE), al considerarse la energía un servicio, aunque no exclusivamente.

La otra referencia tiene relación precisamente con la política ambiental comunitaria. El nuevo artículo 130 R-CEE incluye, como uno de los objetivos de esta política, "garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales"; sin embargo, la Declaración de la Conferencia Intergubernamental nº 9, aneja al Acta final, prevé que la acción ambiental comunitaria "no deberá interferir en la política nacional de explotación de los recursos energéticos", lo cual supone un paso atrás respecto a los objetivos energéticos analizados y una referencia negativa desde el punto de vista ambiental, al ser posible la exclusión, de la actividad comunitaria, de actividades potencialmente muy contaminantes.

Esa importancia se ha visto corroborada por la mayor consolidación jurídica de la Política Energética Comunitaria que supone el ambicioso Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1.992 (DOCE C 191, 29.7.1.992), cuya ratificación está encontrando muchas dificultades.

Las referencias a la "energía" se incluyen en las modificaciones del Tratado CEE con el fin de constituir la Comunidad Europea. Así, el artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea, al señalar las acciones de la Comunidad para conseguir sus objetivos (art. 2-CEE, desarrollo armonioso, crecimiento sostenible que respete el medio ambiente, la elevación del nivel de vida y de la calidad de vida, etc.), incluye, en la letra t, "medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo"; no estando prevista, por tanto, la elaboración de una política común, sino, únicamente, la adopción de medidas. No obstante, la introducción en el Tratado CE de los tres títulos relativos a las materias señaladas, según la Declaración de las Conferencias Intergubernamentales nº 1, aneja al Acta Final del Tratado, queda diferida a la futura reforma del Tratado, prevista en su artículo N; *avunque* dicha introducción no es automática, pues la Declaración nº1 citada solamente obliga al examen del problema.

Por otra parte, el párrafo 2 de esa misma Declaración nº 1 señala que la actuación de la Comunidad en tales materias proseguirá de acuerdo con los actuales Tratados comunitarios; no solucionando completamente, por tanto, los problemas de la base jurídica de esta política.

B) La Política Ambiental Comunitaria.-

Esta política se encuentra jurídicamente más consolidada que la energética, al introducirse en el Tratado CEE por el Acta Unica y por potenciarse su desarrollo en el Tratado de la Unión Europea.

La Política Ambiental tampoco estaba prevista en los Tratados Originarios, por lo cual se desarrolló a través de vías indirectas (artículos 2, 100 y 235-Tratado CEE), justificada, en particular, por la idea de evitar distorsiones a la libre competencia y al mercado común causadas por las legislaciones ambientales de los Estados y porque, como la contaminación no se detiene en las fronteras, el nivel comunitario, más amplio, es más adecuado para abordar los problemas ambientales.

Después de algunas iniciativas de la Comisión, será la Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno, celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, la que impulse la elaboración de esta política, al vincular la expansión económica y la protección del medio ambiente, y al resaltar la importancia de que la Comunidad contase con una política ambiental.

La articulación de esta política se basa en los Programas Ambientales, en los que se enmarcan la actividad normativa y la práctica ambiental de la Comunidad; siendo posteriormente llevados a la práctica por normas de derecho comunitario derivado (principalmente, Directivas).

El Primer Programa (1.973-1.976) fijó los objetivos y los principios de esta política y estableció unas líneas de acción esencialmente de lucha contra la contaminación. El Segundo Programa (1.977-1.981) continúa al anterior, si bien inicia un cambio de orientación de esta política, haciéndola más preventiva (de hecho, la propuesta de Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental se presentó durante su vigencia). Es el Tercer Programa (1.982-1.986) el que convierte la política ambiental en esencialmente preventiva, aunque sin olvidar la lucha contra la contaminación, pues los problemas siguen planteándose; además, se hace estructural, contribuyendo a apoyar los objetivos económicos comunitarios.

El desarrollo de los Tres Programas se plasmó en un compacto sistema jurídico, que continuaba incompleto al no tener, la Comunidad, competencias directas reconocidas en los Tratados Originarios.

Este problema fue solucionado por el Acta Unica Europea, al modificar el Tratado CEE, e incluir un nuevo Título VII sobre "Medio Ambiente" (arts. 130R a 130T-TCEE), que supone su consolidación jurídica, al más alto nivel.

El art. 130R-TCEE señala los objetivos de la Política Ambiental Comunitaria: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Estos objetivos deben cumplirse teniendo en cuenta los principios recogidos en el párrafo 2º de ese artículo: principio preventivo; principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente; principio "quien contamina, paga"; y principio de inclusión de las exigencias de la protección ambiental en las restantes políticas comunitarias.

El párrafo 3º del mismo art. 130R indica los elementos que la Comunidad debe tener en cuenta para elaborar las medidas ambientales: datos científicos y técnicos; las condiciones ambientales de las regiones; las ventajas o cargas que pueden resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo socioeconómico de la Comunidad y de sus regiones.

Esta Política tiene, en el nuevo texto, tres características: es subsidiaria respecto a las medidas de los Estados Miembros; es mínima, pues los Estados pueden mantener acciones más protectoras; y es concurrente respecto a otros Estados y Organizaciones Internacionales (arts. 130R-4º, 130T y 130R-5º, TCEE).

Por último, el nuevo Título del Tratado CEE (art. 130S) regula el proceso decisorio para adoptar las medidas ambientales.

Además, el Acta Unica también contiene algunas referencias al medio ambiente en la regulación dedicada al mercado interior (art. 100A-TCEE), vinculando libre mercado y protección ambiental elevada.

Estando ya en vigor el Acta Unica (1 de julio de 1.987) se publicó el Cuarto Programa (1.987-1.992), cuyos ejes centrales son: reforzar el carácter preventivo y estructural del programa y de la política; integrar la protección ambiental en las restantes políticas comunitarias y de los Estados; potenciar las medidas ambientales estrictas, en relación con el mercado interior; potenciar la aplicación eficaz de las normas comunitarias; adoptar, en la lucha contra la contaminación, enfoques multimedios; y potenciar la información, la educación, la investigación y la actividad internacional en esta materia,

La consolidación jurídica de esta política se ha afianzado más en el Tratado de la Unión Europea (Maastrich, 7 de febrero de 1.992, DOCE C 191, 29.7.1.992); una vez que entre en vigor, y se superen los recelos que está provocando su ratificación.

Las referencias al medio ambiente se inician en el propio Preámbulo del Tratado, al señalar que los Estados Miembros, en su decisión de conseguir la Unión Europea, pretenden promover el progreso socioeconómico de sus pueblos, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente, entre otras cuestiones (párrafo 7º). Esta referencia general se plasma en el

artículo B-TUE, al incluir la promoción de un progreso socioeconómico sostenible, como uno de los objetivos de la Unión Europea.

Sin embargo, el marco general de la regulación ambiental se encuentra en el Tratado de la Comunidad Europea, tal como quedará después de la reforma (DOCE C 224, 31.8.1.992), suprimiéndole su adjetivación "económica", lo que supone un dato más de la nueva filosofía comunitaria.

Perfeccionando la técnica normativa y mejorando el texto del Acta Unica, el art. 2-TCE incluye la promoción de un crecimiento sostenible y que respete el medio ambiente, como una de las misiones de la Comunidad. Misiones que se llevarán a cabo a través de las acciones comunitarias señaladas en el art. 3-TCE, incluyendo ahora, en su letra K, "una política en el ámbito del medio ambiente".

Las modificaciones del, ahora, Título XVI del Tratado de la Comunidad Europea, dedicado al "Medio Ambiente", se basan en el texto del Acta Unica, y siguen su misma estructura.

Así, entre los objetivos de esta Política se añade uno relativo al fomento de las medidas de carácter internacional en la materia (art.130R 1º, TCE). A los principios ambientales se le añade el objetivo de conseguir un nivel de protección elevado en las medidas protectoras del medio ambiente (art. 130R-2º, TCE), que antes se incluía en las disposiciones sobre el mercado interior, no siendo propiamente un principio, y el de cautela, junto al preventivo, lo cual es algo redundante. Además, rompiendo un poco la sistemática del Título, se incluye la posibilidad de que las medidas ambientales armonizadoras contengan cláusulas de salvaguardia en favor de los Estados. Por último, se incluye en este párrafo la referencia, no muy acertada sistemáticamente tampoco, a que esta política tendrá en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones comunitarias.

El artículo 130 S-TCE, que regula el proceso decisorio en materia ambiental, permite que el Consejo adopte disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, así como sobre gestión de recursos hídricos, y "medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético". Con lo cual se reconoce el carácter horizontal de la política ambiental y su necesaria incidencia en el sector energético, uno de los más contaminantes, como ya sabemos.

Por otra parte, el mismo art. 130 S, en su párrafo 3º, regula, por primera vez, el proceso de adopción de los Programas Ambientales, definiéndolos como instrumentos que fijan los objetivos prioritarios a alcanzar.

Por último, se ha de tener en cuenta la creación del nuevo Fondo de Cohesión, para apoyar financieramente proyectos ambientales y redes trans europeas (Protocolo nº 15, sobre Cohesión Económica y Social, del Tratado) y la Declaración nº 20, aneja al Acta Final, por la cual la Comisión, al hacer sus propuestas, y los Estados, al aplicarlas, se comprometen a tener en cuenta sus repercusiones ambientales.

Posteriormente a la firma del Tratado de la Unión Europea, y su estrecha relación con éste, se publicó la propuesta de la Comisión sobre el Quinto Programa Ambiental (1.993-2.000) (COM (92) 23, final, 3 vols., Bruselas, 20 de mayo de 1.992), que tiene por título "Hacia un desarrollo sostenible".

Dicho Programa, sin perjuicio de otras referencias, incluye un apartado específico sobre "Energía" (Vol.II, apdo.4.2). El programa parte de considerar como el reto del futuro hacer compatibles el crecimiento económico, un suministro eficaz y seguro de energía y un medio ambiente limpio.

Para ello, la Comisión prevé formular una serie de propuestas hasta el año 2.000, con previsiones de adopción desde 1.993, entre las que destacamos: incentivar el uso de la energía de forma sostenible y los cambios de comportamiento (utilizando instrumentos económicos y fiscales, de información, de acuerdos con la industria, códigos de conducta, etc.); programas sobre rendimiento energético (utilizando los programas SAVE, PACE, normas de aislamiento de edificios, etc.); programas sobre tecnología (ejecutando, a su vez, los programas THERMIE y JOULE); programas de promoción (en particular, de energías renovables, ALTENER), y programas de seguridad nuclear (aspectos de seguridad).

III. ENERGIA Y MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA. LA PLANIFICACION ENERGETICA: EL PLAN ENERGETICO NACIONAL 1.991-2.000.

Las estrechas relaciones entre energía y economía han determinado que a partir de las primeras utilizaciones de los instrumentos planificadores, la energía venga ocupando un lugar central en todos los intentos de programación temporal del desarrollo económico, o con entidad propia, en algunos casos.

Si bien hay antecedentes específicos, será a partir de la crisis de 1.973 cuando esta planificación energética adquiera una sustantividad propia.

En España, la planificación energética global, sin perjuicio de que también existen antecedentes, tiene su justificación en la "crisis del petróleo" de 1.973.

Así, el Consejo de Ministros aprobó, el 24 de enero de 1.975, el primer Plan Energético Nacional (1.975-1.985), cuyos objetivos generales, casi idénticos a los Comunitarios, eran garantizar la continuidad del suministro, reducir el coste del abastecimiento, disminuir el desequilibrio de la balanza de pagos y promover el uso racional de la energía.

El empeoramiento de las circunstancias internacionales y el inicio de la transición política provocaron, tal como solicitaban los Pactos de la Moncloa, la elaboración del segundo Plan Energético Nacional (1.978-1.987), aprobado por el Congreso de los Diputados en junio de 1.979. Dicho Plan, que tenía por objetivos básicos la moderación del consumo energético y el aumento del PIB, preveía los costes de la lucha contra la contaminación y estimaba necesaria una cuidadosa consideración de los problemas ambientales.

El cambio político en el Gobierno de la Nación, acaecido en octubre de 1.982, trajo consigo un nuevo Plan Energético Nacional (1.983-1.992), aprobado por el Congreso de los Diputados en junio de 1.984, que insistió en los problemas ambientales planteados.

Próximo a terminar el periodo temporal del PEN 83, se ha publicado el cuarto Plan Energético Nacional (1.991-2.000) (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie E, nº169, de 13 de septiembre de 1.991).

Uno de los objetivos prioritarios del PEN 91 es hacer compatible la preservación de la calidad ambiental con las actividades energéticas. El Plan establece, por primera vez, unos objetivos ambientales y un programa de medidas para conseguirlos; siendo destacables los siguientes: reducir las emisiones de SO₂, NO_x y CO₂, en distintos porcentajes en el año 2.000; mejorar la calidad de los productos petrolíferos; reducir el plomo y el azufre en los combustibles; y potenciar las energías renovables y el ahorro energético (Plan de Ahorro y Eficiencia Energética).

El PEN 1.991-2.000 fue aprobado por el Congreso de los Diputados mediante resolución de 9 de abril de 1.992 (BOCG-CD, Serie E, nº199, de 14 de abril de 1.992), en la que se insta al Gobierno a proteger al medio ambiente, en particular, a la protección al aire, de acuerdo con la normativa y las medidas comunitarias.

IV. NORMATIVA COMUNITARIA E INTERNA PARA LA PROTECCION AMBIENTAL EN EL SECTOR ENERGETICO. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEON.-

Las principales repercusiones del sector energético sobre el medio ambiente se refieren al uso del suelo, la demanda y contaminación de agua, la contaminación atmosférica y las contaminaciones por ruido y de residuos. No obstante, el impacto sobre la atmósfera es, sin duda, el más importante de los relacionados con la energía.

El sistema normativo para la protección del aire se ha convertido en un sistema muy complejo, al igual que todo nuestro Derecho Ambiental, debido, por un lado, a nuestra integración en la Comunidad Europea, y, por otro lado, a la descentralización del poder público que han propiciado la Constitución y los Estatutos de Autonomía, provocando una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A) La Normativa en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental de las Actividades Energéticas.-

La más adecuada política de protección ambiental consiste en evitar y prevenir, desde el principio la aparición de procesos contaminantes o daños, más que combatir posteriormente sus efectos; siendo imprescindible tener en cuenta, lo antes posible, en una aceptable gestión ambiental, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos y actividades de planificación y decisión, públicos y privados.

Las evaluaciones de impacto ambiental constituyen el instrumento más importante para llevar a la práctica el principio preventivo en esta materia; principio que constituye el eje central de la Política Ambiental Comunitaria, reconocido en el Acta Unica y, ahora, en el Tratado de la Unión Europea.

La norma fundamental para hacer efectivo este principio es la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1.985, de Evaluación de Impacto Ambiental (DOCE L 175, 5.7.1.985), con una incidencia clara en el sector energético.

Esta evaluación supone la identificación y evaluación, de forma apropiada, de los efectos directos e indirectos de un proyecto (de construcción de obras u otro tipo de intervención) sobre el hombre, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, la interacción entre los anteriores, y sobre los bienes materiales y el patrimonio cultural.

En cuanto a los proyectos señalados en la Directiva, se distinguen en una Lista (Anexo I) los que obligatoriamente deben someterse a EIA (incluyendo refinerías de petróleo crudo, instalaciones de gasificación y licuefacción de carbón o de pizarra, centrales térmicas y otras instalaciones de combustión, centrales nucleares y otros reactores nucleares) y en otra lista (Anexo II) aquellos respecto de los cuales los Estados decidirán si se someten a EIA (entre ellos, proyectos relativos a la extracción de petróleo, gas natural, minerales energéticos, etc., y proyectos sobre la industria energética, tales como instalaciones de producción de energía eléctrica, de transportes de energía, de almacenamiento de gas natural, de producción de energía hidroeléctrica, etc.).

La trasposición al Derecho interno de esta Directiva se llevó a cabo por el Real Decreto Legislativo 1302/1.986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE nº155, de 30 de junio de 1.986), desarrollado por el Real Decreto 1.131/1.988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento de ejecución (BOE, nº239, de 5 de octubre de 1.988); los cuales constituyen, de acuerdo con el artículo 149-1º, 23-Const., la normativa básica en la materia, aplicable en todo el Estado. Esta normativa, prácticamente, reproduce la lista de proyectos, incluidos en la Directiva, en que la EIA es obligatoria añadiéndole alguno más (replantaciones forestales, grandes presas y extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales).

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, de acuerdo con los arts. 148, 1º, 3, 149-1º, 23-Const. y 28-3º, EACL, procedió a una ejecución de la normativa básica a través de los Decretos de marcado carácter orgánico (Decreto 57/1.989, de 13 de abril, BOCL del 18; y Decreto 269/1.989, de 16 de noviembre, BOCL del 21). Sin embargo, recientemente la Junta de Castilla y León ha elaborado un Anteproyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y de Auditorías Ambientales, pendiente de aprobación, que regula, con bastantes dudas de inconstitucionalidad hasta la aprobación de la Ley Orgánica de transferencias (BOCG-CD, Serie A, nº96-1, 28 de julio de 1.992), de forma sustantiva las EIA y las Auditorías Ambientales.

En relación con el sector energético, el Anexo I del Anteproyecto somete a EIA ordinaria (más rigurosa) proyectos relativos a centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia superior a 50 MW y líneas de transporte de energía eléctrica de 66 KV o superiores, y el Anexo II somete a EIA simplificada (para actividades con menor impacto) proyectos relativos a centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia entre 15 y 50 MW, oleoductos y gaseoductos, instalaciones de almacenamiento

de productos petrolíferos mayores de 20.000 m³ y GLP mayores a 500 m³, plantas de producción y distribución de gas, etc.

B) Normativa sobre contaminación causada por determinadas instalaciones industriales.-

En el ámbito comunitario, es destacable, en primer lugar, la Directiva 84/360/CEE, del Consejo, de 28 de junio de 1.984 (DOCE L 188, 16.7.1.984) relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

El sistema de protección se basa en la exigencia, por parte de los Estados Miembros, de una autorización administrativa previa a la construcción o modificación de determinadas industrias (Anexo I, entre las cuales se encuentran refinerías de petróleo crudo, centrales térmicas con potencia mayor a 50 MW, instalaciones de gasificación y licuefacción del carbón y coque rías), precisamente porque son potencialmente contaminantes, exigiendo el cumplimiento de la Normativa en la materia.

En el derecho interno, el sistema de autorización administrativa previa ya se implantó con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1.961, perfeccionándose en la Ley 38/1.972, de 22 de diciembre (BOE nº309, del 26), de Protección del Ambiente Atmosférico, desarrollada por varios Reglamentos y otras normas. Entre otras prescripciones, la Ley prevé la prohibición de instalar, ampliar o modificar actividades potencialmente contaminantes, como las energéticas, si se rebasan los niveles determinados.

En segundo lugar, es necesario destacar la Directiva 88/609/CEE, del Consejo, de 24 de noviembre de 1.988 (DOCE L 336, 7.12.1.988), sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, por aplicarse, expresamente, a las instalaciones de combustión destinadas a la producción de energía, cuya potencia térmica nominal sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el combustible utilizado. La trasposición al derecho interno se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 646/1.991, de 22 de abril (BOE nº 99, del 25).

El sistema de protección se basa en la obligación de los Estados Miembros de establecer programas para la reducción de las emisiones anuales de las sustancias contaminantes (SO₂, NO_x, cenizas), hasta cumplir los valores límites previstos, tanto para instalaciones anteriores a 1.987 como posteriores a dicha fecha. No obstante, España tiene reconocido un régimen especial, por el cual podrá autorizar nuevas instalaciones (de potencia igual o superior a 500MW), si entran en operación antes del año 2.005; siendo respetado dicho régimen, expresamente, por el Tratado de la Unión Europea (Declaración nº 11, aneja al Acta Final).

Por lo que se refiere a Castilla y León, hay que señalar que estas normas serán de aplicación a las centrales térmicas existentes en Ponferrada (Compostilla y Aullares) y en Guardo-Velilla (Robla y Terminor).

C) Normas de Calidad del Aire.-

Un conjunto de Directivas, adoptadas a partir de los años 80, fijan los valores límite y los valores guía, relativos a la calidad del aire. Los Estados Miembros deben hacer cumplir tales valores, siendo posible que esta blezcan otros más estrictos.

Por lo que se refiere al derecho interno, la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico señala que tales niveles los determina el Gobierno; a través de varios Reglamentos, algunos para cumplir la normativa comunitaria. Al servicio de tales controles de la contaminación del aire, la Ley creó la Red Nacional de Vigilancia y Prevención de la Contaminación Atmosférica.

En relación con esta materia, las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se han dirigido hacia la elaboración del inventario de focos potenciales de contaminación atmosférica (en torno a doscientas), llevado a cabo por el Laboratorio Regional de Medio Ambiente; hacia la terminación de la Red Regional de Vigilancia y Control de esta contaminación, iniciada en 1.990 y con una ejecución de cinco años; y, una vez terminada la Red, elaborar los correspondientes Planes de Saneamiento Atmosférico, que incluirán las medidas prácticas necesarias.

D) Regulación del Sistema de Homologación de vehículos en relación a la Contaminación Atmosférica.-

Este conjunto de Directivas, adoptadas a partir de los años 70, tratan de armonizar los sistemas de emisión de gases de los vehículos, en su construcción, y su homologación común para permitir la libre circulación comercial de los vehículos. Su importancia radica en que permiten reducir las emisiones de hidrocarburos, de CO₂ y, sobre todo, de NO_x.

La normativa interna se incluye en un Decreto de 1.974, modificado posteriormente para adaptarlo a las normas europeas.

E) Regulación de la Calidad de Productos Contaminantes.-

Este conjunto de normas afectan en particular al sector del petróleo, a fin de reducir su capacidad contaminadora; lo que constituirá un elemento de competitividad en el futuro.

Las Directivas han regulado el contenido de azufre y plomo en los combustibles y gasolinas, reduciendo sus niveles y aumentando su disponibilidad en el mercado comunitario, al exigir su distribución.

El cambio del sistema, en relación al plomo en las gasolinas, se produjo en 1.987, al permitirse que los Estados pudieran prohibir la gasolina con plomo "normal" (con octanaje menor de 85'0) por razones ambientales o de protección de la salud, y fomentar su distribución equilibrada.

La trasposición al derecho interno se ha realizado a través de varios Reales Decretos y Ordenes Ministeriales, a partir de 1.985.

F) Medidas Relativas al Dióxido de Carbono (CO₂).-

La Comunidad Europea pretende reducir sensiblemente las emisiones de CO₂, a fin de limitar el "efecto invernadero", dado que se considera que es el causante del 61% del total inducido para su desarrollo. En base a ello, el Consejo conjunto de Energía y Medio Ambiente, celebrado en octubre de 1.990, decidió estabilizar las emisiones de CO₂ en el año 2.000 al nivel de 1.990. Posteriormente, el 14 de octubre de 1.991, la Comisión presentó la estrategia general para alcanzar dicho compromiso. Sin duda, su característica más novedosa es la introducción de medidas fiscales para proteger el medio ambiente. Entre las opciones propuestas destacamos: un impuesto sobre el consumo de energía; un impuesto sobre el CO₂, variable en función de su contenido; y un impuesto mixto sobre energía y CO₂, que es la mejor opción, según la propia Comisión.

Según la propuesta de la Comisión relativa a este último impuesto (COM (92) 226 final, 2.6.1.992), se trataría de un impuesto específico sobre hulla, lignitos, gas natural, hidrocarburos, etc., en función de las emisiones de CO₂ y del valor energético; proponiendo, como tipos impositivos, para los hidrocarburos, entre 13'46 ECU y 14'40 ECU por 1.000 litros, según la variedad. No obstante, este impuesto ha generado un fuerte debate interno en la Comunidad y ha sido rechazado absolutamente por los productores de petróleo durante la celebración del XV Congreso Mundial de la Energía, celebrado en Madrid, los días 20 a 25 de septiembre.

A nivel interno, el PEN 91 prevé medidas para reducir dichas emisiones, si bien se prevé un aumento por estar muy por debajo de la media comunitaria.

G) Medidas sobre ahorro de Energía y Energías Renovables.-

Estas medidas sobre ahorro, sustitución y diversificación energética, uso racional de esta y energías renovables tienen como primera finalidad disminuir la dependencia del petróleo, si bien contribuyen, por esa razón, a la protección del medio ambiente.

La Comunidad Europea ya adoptó, en 1.974, algunas resoluciones sobre esta materia, que, después, se han mantenido y perfeccionado. En esta línea, aunque no exclusivamente, podemos incluir los programas THERMIE, de 1.990, sobre tecnología energética, y SAVE, de 1.991, sobre fomento de la eficacia energética. Asimismo, es destacable el programa VALOREN, financiado por el FEDER, y destinado a desarrollar determinadas zonas desfavorecidas mediante el aprovechamiento de recursos energéticos endógenos.

A nivel interno, las medidas económicas de fomento están incluidas en la Ley 82/1.980, de 30 de diciembre sobre conservación de la energía (BOE nº23, de 27 de enero de 1.981). También el PEN 91 incluye un importante conjunto de medidas (el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética), con el objetivo de reducir en un 7'6% la demanda tendencial de energía final en el año 2.000.

Por lo que se refiere a Castilla y León, en desarrollo de la Ley de Conservación de Energía, la Consejería de Economía y Hacienda viene regulando desde hace años las subvenciones a este tipo de proyectos (la última convocatoria se ha aprobado por Orden de 11 de mayo de 1.992, BOCL, nº 100, de 27 de mayo). También es resaltable señalar que, dentro del programa VALOREN, la Comunidad Autónoma ha supuesto una inversión real de 13.326 millones de pesetas, en actuaciones para mejorar el rendimiento energético de empresas, uso racional de la energía y energía minihidráulica, entre otras.

No obstante, la Comunidad Autónoma podrá desarrollar una política más ambiciosa en esta materia una vez que la Ley Orgánica de Transferencias a Comunidades Autónomas que acudieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOCG-CD, Serie A, nº 96-1, de 28 de Julio de 1.992) entre en vigor y se transfieran las competencias en materia energética y de medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- DAINTITH, T., Y HANCHER, L., "La stratégie énergétique en Europe: son cadre juridique", OPOCE, Bruxelles-Luxembourg, 1.986.
- DAVILA, C., "La energía en Europa", Ed. Salvat, Pamplona, 1.987.
- DE CARMOY, F., y BRONDEL, G., "L'Europe de l'Énergie", OPOCE, Bruxelles-Luxembourg, 1.991.
- DE LOS RIOS RODICIO, A., "Política Energética Española de 1.973 a 1.984", Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1.988.
- GUAL DE TORRELLA, C., "Europa y la Energía", Ed. Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1.988.
- MARTIN MATEO, R., "Nuevo Derecho Energético", Ed. IEAL, Madrid, 1.982.
- MARTIN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", 2 vols., Ed. Trivium, Madrid, 1.991y 1.992.
- SALAS HERNANDEZ, J., "Energía", en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.) y otros, "Derecho Administrativo Económico", tomo II, Ed. La Ley, Madrid, 1.991.
- SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA, D., "Las bases de la actual política ambiental de la Comunidad Europea", Boletín del CDE de Valladolid, nºs. 24 y 25 1.990.
- SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA, D., "El Tratado de la Unión Europea y el Medio Ambiente", II Congreso Regional de Medio Ambiente, Junta de Castilla y León, Palencia, 12 a 14 de marzo de 1.992.
- VARIOS AUTORES, "Manuales de Energías Renovables", 6 tomos, Ed. Diario Cinco Días y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid, 1.992.