

UN COMPROMISO REIVINDICADO EN SUCESIVAS EDICIONES DEL CONAMA UNA LEY NECESARIA Y AÑORADA ANTE UN PROBLEMA DE ENVERGADURA: LA SALUD DEL HOMBRE A TRAVÉS DE LA SALUD DEL AIRE

Texto: **Gonzalo Echagüe Méndez de Vigo**
Presidente de la Fundación CONAMA
Presidente del Colegio Oficial de Fisicos

El pasado 19 de enero el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. En primer lugar debemos congratularnos de que una reivindicación tan antigua como intensa, se haya finalmente atendido. Felicitaciones al Ministerio de Medio Ambiente y en especial a su Ministra Cristina Narbona. Como se suele decir "mas vale tarde que nunca".

Desde 1972 han pasado muchas cosas, y en la lucha contra la contaminación atmosférica, también. Todos aquellos que llevamos muchos años en el sector hemos vivido y sufrido estas circunstancias. Se ha perdido mucho tiempo. Hemos tenido oportunidades "ad hoc" y no las hemos aprovechado. Por ejemplo, en 1992, en la inauguración del Primer Seminario sobre Contaminación Atmosférica, el Director General de Política Ambiental del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Domingo Jiménez Beltrán, que más tarde llegó a presidir la Agencia Europea de Medio Ambiente decía: "Es una buena forma de iniciar la conmemoración del vigésimo aniversario de la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre, con la necesaria adaptación/modificación de una ley pionera en el ordenamiento jurídico ambiental, modificación que es objeto de presentación y debate en este seminario".

Tal vez sería objeto de análisis el porqué de esta tardanza. Supongo que está relacionado con la poca importancia que en el pasado se ha dado en España a la problemática de la contaminación atmosférica en relación, por ejemplo, con otros vectores ambientales como pueden ser el agua o los residuos. En cambio, en Europa no ha sido así, como veremos más adelante.

En este hueco temporal hemos consolidado la democracia, hemos conformado un Estado de las Autonomías, se han cedido gran parte de las competencias ambientales a las Comunidades Autónomas y éstas han ido conformando su legislación correspondiente en materia de Aire. La Unión Europea ha legislado, ha vuelto a legislar en función de la experiencia adquirida y España, en esta materia, no ha podido seguir el ritmo impuesto.

El cumplimiento de los requerimientos es cada día mayor y se necesita incrementar los medios económicos y de personal. La prevención y la información al ciudadano gravitan como retos para los diferentes gestores y responsables. Se suele decir que hay que conocer la historia para afrontar el futuro adecuadamente, para no cometer errores y sobre todo para poder desarrollar adecuadamente esta nueva ley. En definitiva esta ley y sus desarrollos intentarán acometer la problemática y los retos que sucintamente presentamos a continuación.

IDEAS PRINCIPALES

Las ideas principales que han conformado este proyecto han sido:

Por una parte, la derogación de la obsoleta Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 1972; por otra parte, reforzar la capacidad de acción para afrontar los problemas de la contaminación atmosférica, particularmente en centros urbanos de más de 250.000 habitantes. Este proyecto de ley se inspira en los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente y del conocido principio de



La preocupación por la contaminación atmosférica en España surge en 1972. En diciembre de este año, a raíz de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se promulga en España la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico (Ley 38/1972, de 22 de diciembre). Foto: Luis Merino. Naturmedia.

quien contamina paga. La intención, asimismo, es que la lucha contra la contaminación sea determinante en las decisiones en materia de urbanismo y ordenación del territorio que adopten las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

UNA BREVE HISTORIA QUE ACOMPAÑA A LA PROGRESIVA CONCIENCIACIÓN AMBIENTAL CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La actividad y la gestión en el área de la contaminación atmosférica en España se puede dividir claramente en tres periodos: el primero desde 1972 a 1986, el segundo desde 1986 a 1996 y el tercero desde 1996 a 2007.

La preocupación por la contaminación atmosférica en España surge en 1972. En diciembre de este año, a raíz de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se promulga en España la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico (Ley 38/1972, de 22 de diciembre).

El contexto en que se aprueba se circunscribe, por una parte, al

influjo de la Conferencia y, por otra, a la iniciativa del otrora Ministerio de Industria y Energía a través de las actuaciones del combativo y querido Alfonso Enseñat.

Esta ley es avanzada en su tiempo y más, teniendo en cuenta la situación geopolítica de la dictadura existente en España en aquellos momentos. Así la ley en su preámbulo señala textualmente “que la degradación del medio ambiente constituye, sin duda, 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 industrialización de grandes áreas territoriales son fenómenos que, incontrolados, han llegado a amenazar en determinadas regiones las capacidades asimiladoras y regeneradoras de la Naturaleza y que, de no ser adecuadamente planificados, puede abocar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico general, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles”.

Y agrega que “la preocupación de estos temas alcanza dimensiones

mundiales. La organización de Naciones Unidas declaró a 1970 ‘Año de Protección de la Naturaleza’ como paso previo a un intento de toma de conciencia, que ha culminado el presente año con la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. La universalidad del movimiento a favor de una defensa sistemática de la Naturaleza excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo”.

Sin embargo, estas ideas no verían el fruto esperado en el futuro, pero sin duda planteaban la preocupación de unos adelantados a su tiempo en España...

En la declaración de la mencionada Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, en su punto 2 decía “La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos”.

Con todo, el año 1972 fue un año histórico, tanto en el ámbito internacional como en España. En la Conferencia de Estocolmo, a la que



En las ciudades, en especial los núcleos de una cierta consideración, el problema del tráfico debe ser considerado desde un punto sanitario, haciendo especial hincapié sobre el ozono troposférico, partículas finas y estudiando la repercusión de algunos contaminantes como el benceno y metales pesados. Foto: Vicente González

asistió el entonces ministro español del Plan de Desarrollo, Laureano López Rodó -quien posó para la posteridad montado en una bicicleta-, quedó patente la enorme distancia existente entre los países ricos y los pobres. Así Indira Gandhi lanzó la famosa frase "No hay peor forma de contaminación que la pobreza"; que conmocionó al mundo.

El mundo estaba a las puertas de sufrir la crisis energética de 1973 que empezó a sentirse en España con crudeza a partir de 1974.

En 1975 a través del impulso de Alfonso Enseñat se desarrolla la Ley de 1972 a partir del conocido Decreto 833/1975, y de la Orden Ministerial sobre la Contaminación de Origen Industrial, al año siguiente. Estas normativas establecieron por primera vez los límites de emisión e inmisión,

así como la concepción de las redes de vigilancia de la calidad del aire.

En esta normativa se hablaba, de la necesidad de realizar estudios integrados de contaminación atmosférica (medios emisor, difusor y receptor), de la promulgación de la figura de zona contaminada, de la importancia de una adecuada información meteorológica, etc. Puede decirse que la Ley, el Decreto y la Orden Ministerial conformaron el eje vertebrador de los esfuerzos y la atención de los técnicos y gestores de la contaminación atmosférica. Sin embargo, este impulso inicial no fue continuo y fue decayendo hasta 1986.

SEGUNDA ETAPA

La segunda etapa se inicia con la integración de España en la en-

tonces CEE y es la Dirección General de Medio Ambiente, del extinto Ministerio de Obras Públicas, quien aborda un ambicioso programa de implantación de una serie de redes de vigilancia automática de la calidad del aire en todo el territorio español, en coordinación con las Comunidades Autónomas y entes locales, que consiguieron poner a España en posición pionera en el ámbito europeo en 1996.

Asimismo, esta etapa se caracteriza por el esfuerzo en trasponer las directivas de calidad del aire vigentes en la UE y por la potenciación, con medios técnicos y de personal, en los distintos departamentos responsables de la calidad ambiental que se van mostrando claramente insuficientes para atender los compromisos que se van adquiriendo



y que resultan patentes a partir de esos momentos.

A finales de 1995, se aprueba en España la Ley 38/1995 de 12 de diciembre, sobre derecho a la información en materia de medio ambiente, que traspone al derecho nacional la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información ambiental en materia de medio ambiente. Esta Directiva impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre el medio ambiente en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses para conceder

la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información pueda ser denegada.

Esta Directiva es derogada por la 2003/4/03, relativa al acceso del público a la información medioambiental, recogiendo la experiencia de estos trece años y en especial el convenio sobre el acceso a la información del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, planteado en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, ratificado por España en febrero de 2005. Esta normativa encierra toda una filosofía sobre la necesidad de dar participación al ciudadano a través de una adecuada información ambiental.

Ya en 1996 tanto la Directiva 96/62/CEE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire, que se conocerá como Directiva Marco, como las directivas que desarrollan los niveles de referencia de los distintos contaminantes y conocidas como directivas "hijas", recogen con nitidez los principios de información y prevención como pilares esenciales en sus desarrollos.

TERCERA ETAPA 1996-2007

La tercera etapa se inicia en 1996 y abarca hasta la fecha. Se trata de un gran periodo de actividad en la UE en materia de contaminación atmosférica que hasta hace poco más de un año no ha visto el impulso necesario, mientras estaba siendo demandado en España.

Finalmente, parece haber un cierto impulso que se concreta con el borrador de la Ley de Atmósfera. Este Proyecto de Ley recoge una recurrente demanda del sector más vinculado a la problemática atmosférica que, de forma reiterativa, reclama una nueva ley que sustituya a la obsoleta del 1972, en especial a través de los grupos de trabajo de contaminación atmosférica que se han ido celebrando en todos los Congresos Nacionales del Medio Ambiente (CONAMA) desde 1992.

El análisis de los objetivos de la Unión Europea en materia de calidad del aire llevó en 2001 a desarrollar una política estratégica integrada a través del programa denominado

CAFE acrónimo de "Clean Air for Europe" (Aire Puro para Europa). Este programa ha dado lugar a la Estrategia Europea sobre Contaminación Atmosférica aprobada el 21 de septiembre de 2005. La base de la estrategia es alcanzar niveles de calidad del aire que no afecten significativamente al hombre y al medio ambiente. Las prioridades son: los efectos sobre la salud, la eutrofización y la acidificación. Propone además unos ambiciosos objetivos cuantitativos, marcando como límite el 2020.

La UE ha legislado en calidad del aire sobre los contaminantes: dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión, haciendo en los últimos años especial hincapié a las más finas con diámetro aerodinámico inferior a 2,5 micras, plomo, monóxido de carbono y benceno, ozono troposférico, y metales pesados (arsénico, cadmio, mercurio, níquel) e hidrocarburos aromáticos policíclicos. Es conveniente resaltar también que el Consejo adoptó la Decisión 97/101/CE por la que establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica en los estados miembros que ha facilitado el intercambio de experiencias y de la calidad y diagnosis en la medición de la calidad del aire.

Asimismo, hay que destacar que esta lucha contra la contaminación atmosférica no se reduce a la gestión de la calidad del aire. La integración con otras políticas sectoriales es necesaria y complementaria. Recordemos algunos hitos al respecto. La Directiva 96/61/CE, Directiva de Control Integrado de la Contaminación (IPPC), que tiene por objeto regular y controlar de forma integrada las emisiones a los distintos medios (aire, agua, suelos y residuos), transpuesta fuera de plazo a derecho nacional; la Directiva 2001/80/CE de Grandes Instalaciones de Combustión; la Directiva de Techos de Emisión; el Protocolo de Kioto y la Directiva de Comercio de Emisiones así como el Plan de Asignación de Emisiones y los retos que se plantean en una fase de post Kioto a partir de 2012.



La necesidad de integrar procedimientos de predicción meteorológicos específicos en la gestión de la calidad del aire es también una reivindicación señera en el mundo de la difusión atmosférica y de la emisión e inmisión atmosférica.

PROBLEMAS Y PROPUESTAS

Los problemas en relación con la contaminación atmosférica se deben afrontar, por tanto, con una mentalidad que aborde la problemática descrita. En las ciudades, en especial los núcleos de una cierta consideración, el problema del tráfico debe ser considerado desde un punto sanitario, haciendo especial hincapié al ozono troposférico, partículas finas y estudiando la repercusión de algunos contaminantes como el benceno y metales pesados.

En las grandes urbes aparece un nuevo concepto que es el llamado "estrés urbano", que no es

más que la sinergia de diferentes fenómenos que agobian al urbanita (contaminación atmosférica, contaminación acústica, congestión de tráfico, retardos en los tiempos de movilidad, prisas, obras urbanas, etc). En este sentido, la utilización de vehículos más ambientales no es suficiente y un nuevo concepto en la movilidad debe irse implantando.

Los niveles de calidad del aire que se aplican son de uso y utilidad en áreas urbanas. En áreas o focos industriales, en especial en las de nueva construcción, el impacto de las mismas debe abordarse en relación con los impactos en los

ecosistemas, en especial el relativo a los óxidos de nitrógeno o el contaminante más característico y debe introducirse el concepto de probabilidad de superación para que la evaluación ambiental tenga la adecuada rigurosidad.

La necesidad de integrar procedimientos de predicción meteorológicos específicos en la gestión de la calidad del aire, de establecer sistemas de información al ciudadano comprensibles y significativos (índices de calidad del aire homogéneos, indicadores), de constituir laboratorios de referencia y calibración son también reivindicaciones señeras en el mundo de la difusión atmosférica y de la emisión e inmisión atmosférica.

Es indudable que un marco jurídico adecuado es muy importante, pero no es todo. Los problemas están allí. La necesidad de abordar los retos con una importante carga de innovación tecnológica no se resuelve esperando que la solución venga de Bruselas. La investigación, el desarrollo de tecnologías que estudien problemas específicos y punteros conlleva la necesidad de la creación de un Instituto Tecnológico de Medio Ambiente, integrado por (los) distintos institutos de investigación que se van conformando en distintas comunidades.

Todas estas reivindicaciones se han planteado en el CONAMA, a través de las distintas ediciones y por distintos grupos de trabajo; en ellos una cuestión ha quedado patente y es la profesionalidad y compromiso de todos aquellos técnicos que han mantenido con gran dignidad el sector y a los que hay que brindar el reconocimiento merecido por ello.

Tenemos una nueva ley, mejor dicho un proyecto. Espero, así lo deseo que en los próximos meses sea una realidad. Habrá que desarrollarla y sobre todo debemos aprender del pasado para abordar con energía un problema de gran envergadura que es luchar para que las próximas generaciones disfruten de un aire puro, que será sin duda una garantía para su salud y para la conservación de los ecosistemas. [CS](#)