

DIRECTIVA 2001/42/CE, EL PROYECTO DE LEY PARA SU TRASPOSICIÓN

Julio Ignacio Gamarra Rocandio
Subdirector General de Evaluación Ambiental

Quiero empezar haciendo una reflexión sobre la oportunidad de la Directiva de evaluación ambiental de planes y programas y del proyecto de Ley para su transposición. El proyecto de Ley sigue la orientación principal de la Directiva, destacando la flexibilidad y la coherencia con la que se propone para su aplicación y práctica, además de las posibilidades que brinda al ser un instrumento de relación entre los diferentes actores hasta ahora no empleado. Será a través de la dinámica de su aplicación y práctica que irá tomando realidad, alcanzando la consolidación del modelo. Es precisamente la flexibilidad y coherencia lo que permitirá que la planificación pueda adaptarse a los criterios de la protección del medio ambiente.

Desde 1988, en España, la práctica de la evaluación de impacto ambiental (EIA) se ha referido casi exclusivamente a los proyectos, si exceptuamos determinadas Comunidades Autónomas que atienden a algún tipo de planificación. Hemos aplicado este instrumento preventivo a los tramos finales de los procesos de decisión que comenzando en las políticas, planes y programas, se concretan en los proyectos. Con este proyecto de Ley se crea un sistema de evaluación ambiental continuo que acompaña al proceso de toma de decisiones. Este sistema de evaluación ambiental racionaliza el trabajo del análisis de impactos e introduce coherencia a lo largo de todo el proceso al establecer las pautas ambientales en las estrategias y directrices de planificación que guiarán posteriormente todas las actuaciones que la desarrollan. De esta manera aumenta la eficacia del proceso al evitar duplicidades de las evaluaciones debido a que lo ya evaluado en una fase anterior no ha de repetirse en una fase posterior.

Hoy día está fuera de toda duda la utilidad y la necesidad de las políticas preventivas. En materia de medio ambien-

LA EVALUACIÓN DE PLANES Y



Los planes y programas tendrán en cuenta desde su elaboración los aspectos ambientales. Foto: Luis Merino, Naturmedia.

N AMBIENTAL PROGRAMAS



Con este proyecto de Ley se crea un sistema de evaluación ambiental continuo que acompaña al proceso de toma de decisiones, estableciendo las pautas ambientales en las estrategias y directrices de planificación que guiarán posteriormente todas las actuaciones que la desarrollan

te, recordemos aquí los artículos 174 y 6 del Tratado de la Unión Europea, son de aplicación el principio de cautela y la integración de los requisitos de protección ambiental en la definición de las políticas para fomentar el desarrollo sostenible. Tanto la EIA de proyectos como la EA de planes y programas son instrumentos de la política preventiva. Con la EA aplicada a la planificación recuperamos esa oportunidad demorada anteponiendo la prevención en los niveles de decisión estratégicos. Aún tendrá que pasar un período transitorio para que los proyectos tomen su posición lógica detrás de los planes y programas que ahora comienzan a elaborarse teniendo en cuenta los aspectos ambientales. Será entonces cuando hayamos conseguido instaurar un sistema continuo de evaluación ambiental, una herramienta preventiva que acompaña adecuadamente a cada nivel de decisión. Los proyectos, entonces, estarán en el marco de la estrategia sostenible.

Antes y durante

La Directiva y el proyecto de Ley hablan de la integración de los aspectos ambientales durante la elaboración de los planes y antes de su aprobación. Este concepto de integración, complejo en su contenido, ayuda a que la planificación sea necesariamente diferente que la que no haya integrado los elementos ambientales. Ello porque hace que los planes entren en relación con la realidad ambiental, no solo con la sectorial, y la tenga en cuenta para sus decisiones. La evaluación ambiental en los niveles estratégicos de decisión orienta la planificación desde el principio hacia los objetivos ambientales que demanda la sostenibilidad.

Los aspectos ambientales integrados darán como resultado un plan más completo, diferente, cuyo contenido refleja mucho más la realidad ya que hace posible que el plan responda adecuadamente a demandas y necesidades, contrariamente a las distintas opiniones de que la integración de los elementos ambientales son un freno al desarrollo, a la elaboración de los planes, al crecimiento, al avance tecnológico, etc. Una reflexión más avanzada nos lleva a la conclusión de que, alcanzar un alto nivel de protección ambiental como algo preventivo, más que limitar el desarrollo evita la reparación posterior, la corrección, el desgaste, el despilfarro, la extinción de especies, etc.

En este sentido, uno puede preguntarse, a la vista de nuestro presente, si el futu-

ro está en condiciones de aceptar un despreocupamiento sobre el uso de los recursos del planeta sin considerar su protección en nuestros planes, aceptando un desequilibrio ambiental, que más que llevarnos hacia una vida social mejorada nos llevaría a una situación contraria de probabilidad de empeoramiento. Por ello la Directiva nos orienta a tener en cuenta la importancia que para nuestro futuro tiene la protección del medio ambiente. Este punto de vista a pesar de aplicarse en el pasado para controlar determinados efectos en el corto plazo, no lo ha sido con respecto a los efectos acumulativos y sinérgicos a un plazo más largo. La Directiva y el proyecto de Ley nos muestran la oportunidad de que es posible avanzar en el desarrollo, integrando objetivos y criterios ambientales con los de la planificación, para hacerlo cada vez más sostenible.

Proyectos, planes y programas

En algunos ámbitos de opinión se tiende a identificar la EIA de proyectos con la EA de planes y programas, con cierta intencionalidad de transferir la experiencia adquirida, positiva o negativa, de la primera a la segunda. Efectivamente algunos aspectos pueden ser comunes en ambas, como se ha dicho, la aplicación de la prevención y cautela, la integración de los aspectos ambientales, ciertos aspectos metodológicos, pero nada más. Son

muy diferentes el ámbito de trabajo, la planificación, los elementos estratégicos a considerar, instrucciones políticas sectoriales, los elementos de análisis y medidas, como los objetivos ambientales, los principios de la sostenibilidad y los indicadores y parámetros con los que objetivar el análisis. Pero además es muy diferente el contexto en el que se inserta este nuevo instrumento.

Por un lado, efectivamente hemos aprendido de la experiencia de las EIA, de la positiva y de la negativa. La negativa referida principalmente a la inadecuada utilización de la herramienta como justificante ambiental de decisiones adoptadas previamente. Nada tiene que ver esta utilización, con la EIA que como viene diciéndose es preventiva y es, como establecen las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE, previa a la adopción de decisiones sobre los proyectos; de hecho uno de los asuntos fundamentales sobre los que basarse es el análisis de alternativas. Experiencia negativa porque los mecanismos perversos que alteran el orden lógico y coherente de un análisis que permite tener la información pertinente y ajustada a cada caso particular, hacen que dentro del mismo ciclo de los proyectos salten de su ámbito las decisiones y se reconsideren en lo jurídico y judicial mediante la interposición de recursos a los actos administrativos que se basan en carencias y lagunas de información y

El proyecto de Ley es la expresión más evidente y clara de la interrelación existente entre medio ambiente y desarrollo, entre recurso y medio natural, entre lo económico y la necesidad del derecho social



*Un alto nivel de protección ambiental, más que limitar el desarrollo, evita la reparación posterior.
Foto: Luis Merino.
Naturmedia*

*El patrimonio arquitectónico y arqueológico también deberá ser tenido en cuenta en la evaluación de planes y programas.
Foto: Roberto Anguila. Naturmedia*



del análisis de impactos. Reflejan asimismo la gestión negativa del instrumento por incumplimiento de las citadas directivas, las quejas y dictámenes motivados que la Comisión de la Unión Europea admite y prosperan cuando son fundadas.

No menos trascendencia habría que dar en este sentido al informe del Defensor de Pueblo correspondiente a la gestión realizada en el año 2003 sobre este particular. Su análisis no deja dudas de que debemos seguir aprendiendo en la administración, sobre todo, de las experiencias poco afortunadas de la aplicación de la EIA.

La experiencia positiva viene de la mano de las soluciones encontradas para proyectos en los que realmente se han tenido en cuenta aspectos ambientales, ya que producen menos impactos, menos residuos, menos erosión, menos ruido, menos compartimentación del territorio, menos contaminación, menos consumo de recursos. Son soluciones más acertadas y de acuerdo con la realidad territorial, más traspa-

rentes, más duraderas y mejor aceptadas socialmente.

Por otro lado, el contexto en el que se inserta el nuevo instrumento, muestra una evolución a nivel mundial que, por hacer referencia solo a algunos hitos, se sitúan en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972 en Estocolmo sobre medio ambiente humano, la de 1992 de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, los protocolos de la CEPE sobre EIA en ámbito transfronterizo, Convenio firmado en Espoo en 1991, o el firmado en 2003 en Kiev sobre evaluación ambiental estratégica. También el Convenio sobre Biodiversidad, o el Protocolo de Kioto.

No debemos olvidar, por su enorme trascendencia en la modificación de las pautas de gestión de los instrumentos preventivos de la Evaluación Ambiental, el Convenio de Aarhus que a través de la Directiva 2003/35/CE, pendiente en estos momentos de transposición, modifica las directivas de EIA aplicadas a proyectos introduciendo

una componente fundamental y de peso sobre participación pública y acceso a la justicia por motivos de medio ambiente, así como la directiva 2003/4/CE de acceso del público a la información ambiental. Además, gracias a la evolución en el ámbito científico y tecnológico, a la rapidez de la transmisión de la información, al compromiso social y a la concienciación de los distintos sectores, se está preparado para acoger dicho instrumento y reconocer sus beneficios.

Partimos pues, de una experiencia y de un contexto moderno avanzado como la oportunidad de la aplicación de la EA de planes y programas. Una oportunidad que comienza por aprovechar las sinergias que ofrece la evaluación ambiental de la planificación. El planificador y el órgano ambiental van conduciendo el proceso que necesariamente debe avanzar gracias a su mutua colaboración, cada uno en su ámbito de responsabilidades, o de competencias si se quiere.

Es necesaria la relación y la co-



Desde 1988, en España, la práctica de la evaluación de impacto ambiental se ha referido casi exclusivamente a los proyectos. Foto: Luis Merino. Naturmedia

ordinación entre los actores del proceso; ello conducirá a la definición del plan.

A diferencia del concepto de proyecto referido a una actuación concreta local sectorial y aislada de un contexto ambiental global, que puede desembocar en opciones con limitada trascendencia, la planificación se realiza también para diseñar el futuro, para prever la evolución basándose en la información sobre las tendencias, necesidades sociales y respuestas que han de articularse en los diferentes sectores. La planificación se realiza para anteponerse a los momentos en los que se debe actuar con medidas concretas; en este sentido la EA que

introduce la variable ambiental contribuye a que se puedan elegir las mejores opciones sectoriales que tengan en cuenta la protección ambiental.

En la evaluación ambiental de planes y programas se diferencian los siguientes actores y tareas: el órgano promotor que prepara el plan o programa y el informe de sostenibilidad ambiental. El poder público que aprueba o adopta por el mecanismo correspondiente el plan evaluado ambientalmente. El órgano ambiental encargado de garantizar en el proceso de evaluación la definición de los objetivos ambientales, principios de sostenibilidad, integración de los aspectos ambientales, la participación institucional y pública y el concierto entre la planificación y lo ambiental, así como de analizar el proceso de integración ambiental y los impactos significativos que cabe esperar. Las Administraciones ambientales con específicas responsabilidades en materia ambiental, cuya opinión debe tenerse en cuenta en la preparación de plan, el público interesado incluyendo las ONG y los afectados.

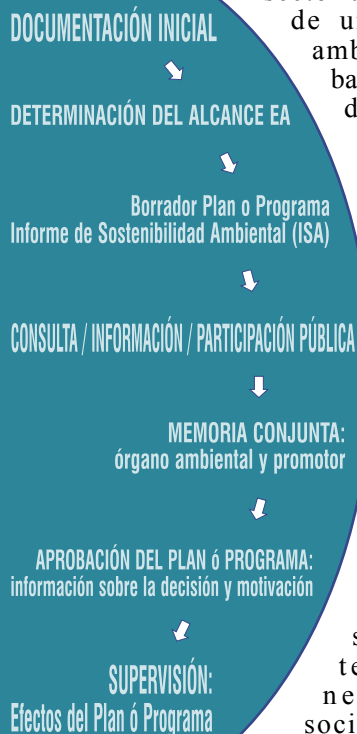
Los actores mencionados son representantes de funciones que deben estar presentes en el proceso de la EA de la planificación para que ésta tenga las garantías de estabilidad que le proporciona la consideración de las demandas sociales y ambientales además de las sectoriales.

La Directiva y el proyecto de Ley definen los pilares sobre los que se fundamenta el proceso de la EA. La EA se concreta al relacionarse con la planificación formando parte de ésta.

El término proceso utilizado aquí, que a su vez se recoge del texto del proyecto de ley, quiere significar no sólo los pasos que deben darse, sino también la orientación del avance en la elaboración de lo que se va planificando con la incorporación, integración, de lo ambiental y de las opciones aportadas por los actores. Este proceso debe significar que la transformación, en sus fases sucesivas hacia los objetivos sectoriales y ambientales, consiga que la planificación sea sostenible. Es por tanto claramente diferenciable de lo que se entiende por procedimiento administrativo referido a los trámites que se articulan por norma para conducir y ordenar las distintas fases del proceso de evaluación y planificación.

Participación pública y consulta institucional

Como vemos, el proyecto de Ley, cuyo objetivo es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, introduce en el modelo la participación pública y la consulta institucional como cauce fundamental para ello y como garantía general de transparencia. La participación y la consulta requiere establecer cauces reales y plazos suficientes para que las “autoridades ambientales”, Administraciones públicas afectadas por sus específicas responsabilidades en medio ambiente, incluidas la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectural



tónico y arqueológico, y el paisaje y la interacción entre estos factores, puedan expresar en los plazos adecuados su opinión. Esta participación y consulta no solo debe asegurarse entre Administraciones, sino que alcanza al público interesado, afectado, incluidas las ONG que tienen como objeto la protección del medio ambiente.

El órgano ambiental tiene una función analítica, diferente de lo que son las competencias específicas de las “autoridades ambientales”, para ejercer la responsabilidad de construir un equilibrio objetivo con todas las aportaciones de los distintos actores y avanzar en el estudio de los criterios ambientales homogéneos indispensables para su aplicación en las planificaciones de los distintos sectores y sus interacciones. Esta función asegura la calidad de la información ambiental requerida por la Directiva.

La colaboración del Ministerio de Medio Ambiente

La colaboración del Ministerio de Medio Ambiente, como órgano ambiental de la Administración General del Estado, al inicio del procedimiento, es una garantía de la eficiencia del sistema al definir desde el comienzo de la planifica-

ción la amplitud y nivel de detalle de la información que ha de ser proporcionada por el órgano promotor, en función del contenido y nivel de detalle del plan o programa pretendido, de la fase del proceso de decisión que le corresponda y del criterio de que sea más adecuada su evaluación en dicha fase con respecto a otras. Esta definición del marco y alcance de la evaluación se hace con la participación del propio órgano promotor y de las Administraciones públicas que tienen responsabilidades ambientales cuyas opiniones son consideradas desde el principio del proceso, tal como se establece en la Directiva. Ello ha de rentabilizar el tiempo que se invierte en esta fase al adelantar acuerdos y conciertos en materia ambiental y evitar postergar a fases finales la solución de los problemas y desacuerdos.

El análisis que realiza el órgano ambiental conjuntamente con el órgano promotor, al final del procedimiento y antes de la aprobación del plan o programa, es la consecuencia del proceso llevado a cabo. Es la expresión de una administración clave para promover el desarrollo sostenible desde la gestión, de acuerdo con el espíritu de la Directiva y contribuye en forma definitiva a la transparencia de todo el procedimiento.

Un esquema del proceso se representa en el cuadro adjunto: la administración promotora inicia el procedimiento de evaluación ambiental con una documentación que contenga suficiente información sobre el plan o programa que se pretende preparar, entre otras, la interacción con otros planes. Con esa documentación y con la colaboración del órgano ambiental se organiza el marco y alcance del proceso de evaluación ambiental; en primer lugar y para definir el alcance y nivel de detalle al que llegar en la EA, el órgano ambiental da entrada a la Administraciones públicas, público y ONG; el órgano ambiental, con la participación también del órgano promotor, confecciona un documento de referencia que constituye el marco de lo que debe ser considerado en el proceso de EA para el plan o programa específico; la información genérica que exige la norma al planificador, se concreta y especifica en lo particular, pertinente y adecuado del plan en el documento de referencia conforme, entre otras circunstancias, a la fase en la que se encuentra el plan. Este documento de referencia se elabora con la participación de las Administraciones públicas, de manera que sus opiniones son consideradas desde el principio del proceso.

La adopción de la Directiva y el proyecto de Ley es la expresión más evidente de la interrelación existente entre medio ambiente y desarrollo. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

El proyecto de Ley introduce en el modelo la participación pública y la consulta institucional como cauce fundamental y como garantía de transparencia





*Delta del Ebro.
Tarragona. Foto:
Luis Merino.
Naturmedia.*

Posteriormente la administración promotora prepara el borrador del plan o programa con la EA, expresada en el informe de sostenibilidad ambiental en el que se identifican, describen y evalúan los impactos significativos y unas alternativas razonables.

El borrador del plan o programa elaborado con la consideración de los aspectos ambientales y el informe de sostenibilidad ambiental son sometidos a consulta pública y de las Administraciones públicas afectadas que tienen responsabilidades específicas en medio ambiente. Las opiniones y observaciones recabadas han de ser tenidas en cuenta para establecer la propuesta del plan o programa. Las Administraciones, el público interesado y las ONG que

contribuyeron a determinar el documento de referencia, tienen en esta fase de consulta la oportunidad de comprobar cómo se han considerado los aspectos que en su momento indicaron.

El órgano ambiental y el órgano promotor elaboran conjuntamente una memoria ambiental al final del procedimiento, como cierre y garantía del proceso de integración llevado a cabo.

La memoria reflejará cómo se ha realizado el proceso de evaluación, la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan o programa, de cómo se ha tenido en cuenta el proceso de participación pública de las Administraciones públicas afectadas. Esta memoria es una garantía de transparencia y el

documento que establece la referencia de la evaluación ambiental realizada, tanto en lo que se refiere al plan o programa como a todos los actores que han participado a lo largo de él, para que sea tenido en cuenta en futuras actuaciones de planificación o de su desarrollo.

A qué planes y programas se aplica la evaluación ambiental

Los planes y programas de los sectores que se mencionan en la Directiva y el proyecto de Ley y que establecen el marco para la futura autorización de proyectos que deban ser objeto de evaluación de impacto ambiental, así como aquellos a los que les sea exigible por su afección a la Red Natura 2000, siempre han de ser sometidos a una evaluación ambiental.

Sin embargo, otros planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, o modificaciones menores de los planes o programas, o aún cuando no perteneciendo a los sectores aludidos pero que establezcan el marco de futura autorización de proyectos, sólo tendrán que ser objeto de evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos. Para realizar esta determinación deben analizarse y documentarse una serie de criterios, y consultar previamente a las Administraciones ambientales con responsabilidades específicas, motivar las decisiones y hacerlas públicas.

El objeto del proceso de evaluación como se ha dicho es integrar los aspectos ambientales en la planificación en términos generales; sin embargo, el desarrollo de la planificación a través de distintas formas administrativas, sean programas, tramos de planificación sectorial o tramos de planificación territorial, pueden ser complementarios o desarrollo de planes o programas ya adoptados, que a su vez pueden corresponder a esferas competenciales diferentes, sean de la Administración General del Estado, Administración Autónoma o Local.

Es necesario que en cada proceso de evaluación ambiental quede delimitado el ámbito que corres-

Se debe conseguir un desarrollo capaz de atender las necesidades actuales sin afectar a la capacidad de las generaciones futuras. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

ponde tanto desde la competencia sustantiva de la planificación, como de los aspectos ambientales que se hacen corresponder en ese tramo de toma de decisiones mediante la evaluación ambiental a dicha planificación. De esta manera podrán evitarse tanto las lagunas como las duplicaciones de aspectos evaluados en etapas anteriores.

Ello debe ser así por varias razones: una porque es una garantía de economía procesal no reiterar ni las evaluaciones ni lo ya planificado. Otra por que en cada proceso de evaluación se consulta a las Administraciones públicas ambientales teniéndose en cuenta en la propuesta del plan o programa.

Interrelación entre medio ambiente y desarrollo

El proceso de evaluación ambiental de un plan o programa debe comprender la interacción con otros planes sectoriales o territoriales para que se establezca la coordinación y el consenso entre distintas necesidades, objetos de planificación y administraciones competentes, para satisfacer las necesidades sociales y atender de una manera sostenible el aspecto ambiental, social y económico. Esta interacción entre distintas planificaciones se lleva a cabo mediante los cauces que el proceso de evaluación ambiental ofrece como son la delimitación del alcance de la evaluación, las consultas y el cierre del proceso de EA por parte de los órganos promotor y ambiental con la emisión de la memoria ambiental.

La memoria ambiental supone el final del proceso de evaluación propiamente dicho del plan o programa. Es la constatación de cómo se ha ido trenzando lo ambiental con lo sectorial, mediante la participación y concierto de las Administraciones ambientales y territoriales, de las ONG y del público en general desde el principio del proceso. Constata así mismo qué impactos significativos cabe esperar del desarrollo del plan o programa, los explica y los contextualiza. Establece la certeza y garantía de qué aspectos han sido evaluados para que no exista duplicidad en fases de desarrollo posteriores, en cualquier ámbito de

evaluación de competencia sectorial o territorial. Y garantiza que lo planificado participa de los principios de sostenibilidad y que las transacciones entre lo sectorial, territorial y ambiental están acordadas y consensuadas con todos los afectados o interesados. Constata así mismo que la decisión final del poder público aprobatoria del plan o programa, se basa en una información exhaustiva y fidedigna suficiente, y en las decisiones que se han ido adoptando durante el proceso de integración de los aspectos ambientales en el plan o programa.

Una reflexión final nos hace valorar la adopción de la Directiva y el proyecto de Ley, como la expresión mas evidente y clara de interrelación existente entre medio ambiente y desarrollo, entre el recurso y el

medio natural, entre lo económico y la necesidad y el derecho social.

La tridimensionalidad, ambiental económica y social, recoge como fundamento el concepto de sostenibilidad de estos tres aspectos, haciendo que entren en relación mediante un proceso integrador, por medio del cual es posible reflexionar, profundizar y elaborar distintas formas y medios para conseguir realmente tener en cuenta el aspecto ambiental y contribuir a su protección y utilización de manera adecuada, evitando así el daño irreparable mas allá del presente, y fomentar el desarrollo sostenible; un desarrollo capaz de atender la necesidades actuales sin afectar a la capacidad de las generaciones futuras, para que ellas puedan atender las suyas propias. 