

LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL. MARCO DE REFERENCIA Y ASPECTOS RELEVANTES A DEBATIR

José Allende Landa

La reciente experiencia española en el proceso EIA, sin proceder previamente a un debate y reflexión colectiva en el seno de instituciones, corpus científico y agentes sociales, está provocando rigideces y distorsiones que dificultan la comprensión y aplicación del sentido y espíritu de la directiva europea. Se abordan los precedentes, normativas y prácticas, de este procedimiento, así como el Real Decreto y Reglamento hoy vigentes en España, desde una perspectiva crítica proponiéndose los aspectos más relevantes aún por reflexionar y debatir. Destaca la urgente coordinación e integración con las políticas territoriales, enfatizándose la corrección de deficiencias y ambigüedades del proceso y contenido de la participación pública, insuficientemente definida.

Particular atención requiere la actitud de la administración que, el autor entiende, debiera adoptar un papel más activo de colaboración en el procedimiento y resolución de conflictos, sugiriéndose aquí la creación de organismos *ad hoc* de probada objetividad y neutralidad.

On the measuring of environmental impact: its proper framework of discussion and the relevant aspects of its study

The paper holds that recent Spanish experience as to EIA has led to reticences and distortions that will make any applying or even understanding of either the sense or the spirit of the European Directive difficult. It is here held that this is made all the worse by the lack of any previous debate within those institutions, scientific bodies and social groups most directly to be affected by its exercise. The paper touches upon those precedents, norms and practices as to the question, likewise upon the Royal Decree and Regulation in use in Spain and does so critically though indicating, at the same time, those aspects of this body of material thought most warranting consideration and discussion. The crying need for co-ordination and cohesion as to territorial policies is pointed up and a call made for a correcting of deficiencies and ambiguities of both process and content where the Public's participation is envisaged, as this is by all lights still devoid of any adequate definition.

The attitude adopted by the administration is felt to warrant special attention given that it is held that this should be one of active collaboration in the bringing to debate and resolving of conflicts. The creation of *ad hoc* committees of proven objectivity and impartiality is felt to be of sterling utility.

1. INTRODUCCION

Con la entrada en enero de 1986 en las Comunidades Europeas, España está obligada a incorporar en su ordenamiento ambiental las directrices y objetivos que emanan de la Política Ambiental de la CEE y, en concreto, la Directiva sobre Evaluación de los Impactos sobre el Medio Ambiente de ciertas obras públicas y privadas (aprobada en el Consejo de la CE de 27 de junio de 1985) (1).

La directiva obliga a someterse al procedimien-

to de evaluación aquellos proyectos y actividades públicas o privadas que puedan tener una incidencia notable sobre el medio ambiente en razón de su naturaleza, dimensión o localización.

Por tratarse de una directiva es obligatoria en el resultado pero permite un cierto grado de maniobra a los Estados miembros, haciendo necesario su adaptación al derecho interno de cada país. Adaptación realizada en Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 26 de junio, que obliga, desde el 20 de julio de 1988, a la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) para proyectos muy específicos

José Allende Landa es profesor titular de Planificación Urbana y Regional, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco.

(1) Directiva sobre Evaluación de los Impactos sobre el Medio Ambiente de Ciertas Obras Públicas y Privadas. Aprobada en Consejo de las CE de 27 de junio de 1985 (85/337/CEE). JOCE núm. L 175, de 5/7/85.

que figuran en el Anexo de dicho Real Decreto (2).

Con posterioridad, por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, se aprobó el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (3) que intenta completar ya, de forma más pormenorizada, las lagunas conceptuales, de contenido y procedimentales, detectadas en el Real Decreto del 86.

El objetivo fundamental de un estudio de impacto ambiental, y de la evaluación que lo comprende, es prever con antelación suficiente, dentro del enfoque preventivo que propician los Programas de Acción en materia de medio ambiente promovidos por la CEE, las implicaciones e impactos sobre el medio ambiente humano y físico-natural de obras, proyectos y actuaciones susceptibles de generar *a priori* efectos considerables sobre el entorno.

Del resultado de dicha evaluación, reflejada en el documento final denominado Declaración de Impacto Ambiental, podrán derivarse exigencias u obligaciones para el proyecto que, teóricamente, pueden llegar hasta su no realización.

El proceso EIA pretende, pues, incorporar desde el principio en proyectos públicos y privados, específicamente definidos por su reconocido impacto sobre el entorno, la variable ambiental concebida en un sentido amplio. De esta pre-evaluación ambiental y del especial énfasis que la Directiva Comunitaria concede al fomento de la participación institucional y pública, con información y consulta a lo largo del procedimiento reglado (4), la Declaración Ambiental final resultará crucial para la autorización definitiva del proyecto o alternativa en su caso.

El presente trabajo, obviando un análisis reglamentista comparado de las tres piezas legislativas señaladas, incide, tras una primera parte en la que se penetra en los aspectos más relevantes del marco en que se desarrolla este instrumento procedimental, en aquellos aspectos del proceso que resultan conflictivos o de confusa interpretación. Existen dimensiones del procedimiento EIA que aparecen hoy muy incompletas, a juzgar por la corta experiencia que se empieza a acumular, atisbándose ya los escollos que se presentarán en la práctica del mismo y los senderos por los que previsiblemente se dirigirá en el futuro.

Mientras que en multitud de países de la CEE, y fuera de ella, la incorporación de diversas mo-

dalidades de EIA a su ordenamiento jurídico-administrativo viene estando presente desde hace muchos años (5), es obligado reconocer la corta experiencia y ausencia de debate alguno en profundidad que la temática ha suscitado hasta la fecha en España.

La ponencia pretende, pues, situar la recepción de ese instrumento de política ambiental, «técnica» para el Real Decreto, en el marco de países de cierta tradición y experiencia con esta herramienta, fundamentalmente Estados Unidos de América. De esta manera, se suscitan una serie de reflexiones críticas sobre los aspectos más cuestionables y relevantes de todo el proceso reglamentado, así como del proceso mismo, por lo controvertido que aparecen.

Tras esta selección, se aporta un abanico de sugerencias y recomendaciones procedentes de una reflexión sobre las virtualidades y conflictos que la reciente aplicación de este instrumento-proceso está provocando en el Estado español. Aspectos todos ellos presentes, por otra parte, en el permanente debate que la aplicación de las EIA sigue generando en los países que disponen ya de una larga experiencia contrastada.

2. LA NEPA EN ESTADOS UNIDOS. ANTECEDENTES DE OBLIGADA REFERENCIA

La experiencia americana, pionera en esta materia desde que el 1 de enero de 1970 entrara en vigor la National Environmental Policy Act (NEPA, 1969), representa una referencia indispensable de la que se ha nutrido también la Directiva de la CEE para la implantación de la EIA. Su incorporación al procedimiento de aprobación de proyectos, e incluso programas, se produce a través de una explícita legislación ambiental.

La Environmental Protection Agency (EPA) decide si una acción o proyecto requiere o no un Environmental Impact Statement (EIS), siendo la misma Agencia la que prepara y financia el informe a través de la normativa de la NEPA. Las guías desarrolladas por el Council of Environmental Quality (6) requieren que todas las Agencias Federales preparen detallados informes ambientales sobre propuestas, proyectos e importantes acciones federales que afecten significativamente a la calidad del medio ambiente humano («the human environment»).

(2) Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986.

(3) Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

(4) Directiva de la CEE, loc. cit., exposición de motivos y arts. 2.º, 6.º y 9.º

(5) Ver Norman LEE: «Environmental Impact Assessment: A Review», *Applied Geography*, núm. 3, 1983; número monográfico de *Built Environment*, vol. 14, núm. 2, junio 1978, dedicado íntegramente al Análisis del Impacto Ambiental. También en un número especial «Etudes d'impact» de la

Revue Juridique de L'environnement, 2/1981, se hace un análisis retrospectivo de la temática y de la intervención de los organismos internacionales en la misma. Para el caso americano ver Lynton K. CALDWELL: «The National Environmental Policy Act: Retrospect and Prospect», *Environmental Law Reporter*, 3, 76; también sobre antecedentes en Francia y organismos internacionales ver Serge HEBRARD: «Les Etudes D'Impact sur L'environnement devant Le Juge Administratif», en *Revue Juridique de L'environnement*, 2/1981, p. 130.

(6) Council of Environmental Quality. Preparation of Environmental Impact Statements: Guidelines HOCFR, part. 1500, 38FR, 20550, agosto, 1973.

La preparación de EIS afecta tanto a actividades privadas como públicas (federales o estatales), pudiendo cada Estado regular el procedimiento y el alcance de la obligación. Es de reseñar que la implantación de la NEPA implica la incorporación de la planificación y el control en relación con todas las formas de desarrollo que afecten al medio ambiente humano, concebido éste de forma amplia y abriendo una vía para la participación pública y coordinación interdepartamental en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva la NEPA alteró sustancialmente el proceso de decisión de las agencias federales y más tarde de las estatales (7).

El procedimiento EIS trata de considerar, cuanto antes, en el proceso de toma de decisiones, los aspectos ambientales con sus implicaciones «sobre el hombre, su entorno físico, social y sobre la naturaleza» de las decisiones propuestas, para que los efectos adversos puedan evitarse o minimizarse.

En primer lugar, se realiza un borrador «Draft Environmental Statement», que se hace circular entre las distintas Agencias y el público para recibir comentarios durante un plazo de noventa días como mínimo, lo que permite un período de revisión suficiente. Una vez recibidos los comentarios y habida la consulta y participación se elabora, por el Council of Environmental Quality (CEQ), el *Final Environmental Impact Statement*, que debe circular un mínimo de treinta días, para nuevos comentarios, antes de tomar decisión alguna.

Es importante reseñar que es la EPA quien decide si un proyecto requiere o no pasar por el procedimiento del EIS, una vez recibido un informe o análisis descriptivo de los impactos ambientales previsibles («Environment Assessment») por parte del organismo promotor.

A los efectos del posterior desarrollo del procedimiento EIA en la CEE, hay que enfatizar que la NEPA, cada vez más, alcanza no sólo a proyectos del Gobierno Federal, sino también a Programas y Políticas, por lo que cobra realidad el carácter preventivo de la política medioambiental (8). Era ya sintomático el que la NEPA de 1969 especifique «acciones federales que afecten significativamente a la calidad del medio ambiente humano cubriendo el impacto ambiental de la acción propuesta y de sus alternativas», en lugar

de hablar de proyectos. Norman Lee presta especial atención a esta importante dimensión del EIS, incidiendo reiteradamente en que «en USA se ha recomendado agilizar y reducir el tamaño de los EIA, e incentivar un mayor uso de los mismos al aprobar políticas y programas» (9).

En cuanto al alcance de los impactos ambientales, aunque no es generalizado, se extiende a todos los impactos ambientales al incorporar además de los físico-naturales, los socioeconómicos y territoriales. Es precisamente en la última década cuando se ha detectado una creciente presión por identificar y evaluar probables impactos sobre la dimensión social, económica, y otras referentes a la calidad del medio ambiente humano.

Desde 1973 el CEQ (1973) incidía ya en el contenido del EIS, contemplando «potenciales consecuencias sociales, económicas y ambientales». Las guías de este organismo comentan la necesidad de «un análisis sistemático e interdisciplinario que asegure el uso integrado de las ciencias naturales, físicas, sociales y el diseño ambiental» (10). De ahí viene el carácter interdisciplinar del proceso EIA que estimula estudios y formas de investigación interdisciplinarias incorporando, como apunta Norman Lee, «conocimientos tecnológicos, económicos y ambientales» (11).

Ciertamente entre las Agencias Federales difieren, según la acción o programa, hasta qué grado incluir en sus EIS impactos sobre el medio ambiente social (12). En la misma medida sucede con los impactos económicos que no necesariamente son considerados por todas las Agencias aunque, como se ha señalado ya, se detecta en los últimos años una creciente presión por identificar y evaluar los probables impactos sobre la dimensión social, económica y la calidad del medio ambiente humano además, obviamente, de los impactos sobre el medio ambiente físico-natural (biológico).

El alcance y contenido de los impactos no puede ser más amplio. Son más de diez las Agencias que incorporan los impactos de las acciones propuestas en la conservación de la energía. Otras requieren también la distribución de los impactos ambientales en las poblaciones beneficiarias. Concretamente el Department of Housing and Urban Development exige la distribución de los efectos adversos ambientales y del acceso a los beneficios de las acciones propuestas (13).

(7) Lynton K. CALDWELL: loc. cit., 1976.

(8) Thomas B. STOEL, Jr. and S. Jacob SCHERR: «Experiencias del EIA en USA», *Built Environment*, 1978, loc. cit.; también incide en esta extensión a obras, planes y políticas L. W. CARTER: «El papel de la EIA en la protección ambiental», en *Jornadas de Evaluación de Impactos Ambientales*, Junta de Andalucía, MOPU, noviembre, 1988 (en adelante *Jornadas Sevilla*, 1988).

(9) Norman LEE: loc. cit., 1983, pp. 5, 8, 10; también Lynton K. CALDWELL: loc. cit., se remite a la necesidad de EIS en «políticas federadas o decisiones sobre programas que impliquen un conjunto de acciones federales», posibilidad que contempla explícitamente el CEQ en su informe de 1971.

(10) Council of Environmental Quality. Guidelines, 1973, loc. cit., La EPA en *Environmental Impact Statements: Sta-*

tement of Policy, 39FR, 1986, mayo 1974, se refiere siempre al «medio ambiente natural y humano». Otras veces la normativa utiliza expresiones como: «minimizar impactos adversos y evaluar implicaciones a corto y largo plazo de las acciones propuestas sobre el hombre, su entorno físico y social, y sobre la naturaleza».

(11) Norman LEE, 1983, loc. cit., p. 6.

(12) La NRC, The Forest Service, Department of Commerce, Housing and Urban Development, Transportation... son algunas de las Agencias que creen que estos impactos deben ser totalmente considerados. Véase Richard N. L. ANDREWS: «NEPA in Practice: ¿Environmental Policy or Administrative Reform?», en *Environmental Law Reporter*, 3, 1976.

(13) Richard N. L. ANDREWS, 1976, loc. cit.

La normativa americana comentada concede también importancia a la descripción y análisis de las alternativas posibles, incluyendo, también aquí, una evaluación anticipada de los impactos de naturaleza ambiental, social y económica de las mismas. Evidentemente una de las alternativas puede ser cancelar la acción o posponer el proyecto a otro emplazamiento (14). El CEQ incide repetidamente en que la planificación de proyectos y la toma de decisiones debiera incluir la identificación y evaluación sistemática de las alternativas. Las regulaciones de este organismo destacan este aspecto al hacer notar que esta evaluación de alternativas «representa el núcleo del informe sobre el impacto ambiental, debiendo exponerse los impactos ambientales de la propuesta y de las alternativas de una forma comparativa... proporcionando así al público y al responsable de la toma de decisión una base clara para la selección entre las distintas opciones» (15).

Las guías y regulaciones inciden también sobre una dimensión, que trataré con más extensión en la segunda parte del trabajo, y que es aquella que relaciona este procedimiento con la ordenación del territorio. El EIS, en Estados Unidos, debe incluir un análisis de la consistencia relativa del proyecto y alternativas con los fines y objetivos de cualquier plan urbano que pueda resultar afectado, identificando conflictos conocidos o potenciales con los planes y programas estatales, regionales o locales de usos del suelo (16).

La normativa tratada contempla otro aspecto controvertido referente a los impactos acumulativos que, a veces, un enfoque incrementalista pretende soslayar u oscurecer. Por ello insiste en que el EIS debe contener, además de las consecuencias directas e indirectas, a corto y largo plazo, los impactos ambientales acumulativos o interrelacionados de la acción propuesta y con otros proyectos federales.

Con la normativa EIS se cuestiona el comportamiento «incrementalista» que describiera Braybrooke y Lindbloun (17) imponiéndose un reto directo y efectivo al tradicional mecanismo por el que el gobierno americano venía abordando la complejidad del medio ambiente, fragmentando los problemas complejos en aparentes problemas aislados, dispersándolos entre diferentes órganos de la Administración para su resolución y atendiéndolos, secuencialmente y desconexionados, en lugar de enfocarlos de forma integral y comprensiva (18). Análisis compartimentalizados de un único proyecto o de pequeñas inversiones en

un mismo programa enmascararan frecuentemente la cuestión trascendental de los resultados acumulados de ese troceado del proyecto o de esa cadena de pequeñas inversiones, que deben ser vistas de forma global como un único producto o proyecto.

La NPA ha desvelado con su procedimiento el que esa acción puede tener impactos indirectos (efectos secundarios) importantes sobre el medio ambiente que, sin embargo, no son aparentes en la propuesta inicial. Un caso típico es el puente que pretendió construirse sobre la bahía de San Francisco, cinco millas al sur del actual Oakland Bay Bridge, protagonista en el reciente terremoto de octubre de 1989. El proyecto fue rechazado finalmente al considerarse los impactos indirectos, ya que impedía el desarrollo de un transporte público equilibrado, incrementaba el tráfico de automóviles en San Francisco, dificultaba los problemas de aparcamiento y afectaba negativamente a la calidad de vida urbana (19).

Esta extracción de cuestiones o problemas de interés que plantea la NEPA, y toda la legislación y praxis posterior del proceso EIS, resultará de gran interés para abordar críticamente la normativa española y la incipiente práctica que desde julio de 1988 se experimenta.

2.1. Síntesis de aspectos y problemas relevantes de la experiencia americana

La puesta en práctica de la NEPA en 1970 significa hoy una larga experiencia en el proceso EIA que obliga a una seria atención y reflexión sistematización de esos factores relevantes debe resultar de gran interés para el debate aún pendiente en España.

- El procedimiento puede afectar a planes, programas e incluso políticas, además de a proyectos.
- La concepción del «medio ambiente humano» es amplia, afectando a impactos o consideraciones sociales, económicas, territoriales..., según los casos, además de a los impactos físico-naturales.
- Se insiste en un enfoque interdisciplinar, integrando ciencias naturales, sociales y físicas con el diseño ambiental, en el planeamiento y proceso de toma de decisiones.
- Reiteradamente se señala que deben identificarse las características de la población y su crecimiento, así como la relación del proyec-

(14) Thomas B. STOEL, Jr. and S. Jacob SCHERR, loc. cit., señalan cómo «en USA se han cancelado proyectos como resultado del análisis EIA, o se ha alterado el diseño de muchos proyectos». Santiago GONZALEZ: «Marco Jurídico Español de las Evaluaciones de Impacto Ambiental», *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., nos recuerda también cómo «en el haber de la NEPA ha de anotarse el rechazo de muchos proyectos insatisfactorios...», p. 6.

(15) Ver CEQ, 1978, citado por L. W. CARTER, en *Jornadas de Sevilla*, 1988, loc. cit., pp. 10 y 30.

(16) Council on Environmental Quality Guidelines, august 1, 1973 (38FR, 20050).

(17) D. BRAYBROOKE and C. LINDBLOM: *A strategy of Decision*, USA, 1963.

(18) Richard N. L. ANDREWS, 1976, loc. cit. Ver también Alan S. MILLER, Frederick R. ANDERSON and Richard A. LIVOFF: «The National Environmental Policy Act and Agency Policy Making», *Environmental Law Report*, 3, 1976, para el análisis de los efectos acumulativos.

(19) Robert CAHN: «The Impact of NEPA on Public Perception of Environmental Issues», *Environmental Law Report*, 3, 1976.

- to con los planes de usos del suelo, políticas y controles para el área afectada.
- Se contempla en profundidad, cuando procede, la descripción, estudio y evaluación de alternativas razonables, considerándose la opción de *no action*.
 - La NEPA concede gran importancia a la consulta y participación pública, entendiéndose que debe iniciarse lo antes posible. Se reconoce que la capacidad de supervisar los EIS y alternativas antes de la toma de decisiones representa una reforma administrativa importante. Racional porque permite un escrutinio independiente y contrastado, además de una verificación de las bases analíticas y políticas para las decisiones gubernamentales; y democrática puesto que facilita un acceso más amplio a un conocimiento previo de las intenciones de los promotores. Como apuntaba Robert Cahn «si se incrementa sustancialmente la participación pública será un éxito, si esto no ocurre será un fracaso» (20).
 - El EIS es un instrumento que ha demostrado ser válido tanto para la coordinación federal entre agencias, como para las relaciones intergubernamentales en gestión ambiental. Y ello frente a la existencia, hasta su puesta en vigor, de una considerable ausencia de comunicación entre las agencias federales y estatales.
 - La NEPA ha tenido el efecto indirecto de estimular la investigación aplicada de ecosistemas y otros elementos del medio ambiente humano, así como de sus interrelaciones. Además, ha favorecido una mayor percepción y educación, de políticos y ciudadanos, en relación con los problemas medioambientales, implicando ello la planificación y el control, además de la racionalización del nivel de debate.
 - Existe una crítica generalizada a que los EIS han sido, frecuentemente, demasiado largos y escritos en un lenguaje muy técnico y complejo. Ello ha dificultado sintetizar los problemas claves para tomar una decisión, razón por la que ahora se enfatiza —señala Norman Lee— que la información sea fácilmente entendible, habiéndose puesto también una limitación al tamaño del EIS. Las cuestiones claves se presentan en un resumen no técnico y los detalles técnicos se llevan como apéndices (21). L. W. Canter incide también en esta crítica cuando razonablemente afirma que «la cantidad de información y el análisis EIA deberá guardar relación con la importancia del impacto» (22).
 - La NEPA ha cuestionado el comportamiento «incrementalista» en la toma de decisio-

nes. Ello supone un reto al tradicional mecanismo compartimentalizador por el que el sistema de gobierno ha abordado la complejidad del medio ambiente humano. Fragmentar los problemas complejos pretendiéndolos resolver como múltiples problemas aislados y dispersándolos entre distintas administraciones para su resolución ha sido la tónica generalizada en la gestión ambiental. La división de los proyectos, o inversiones escalonadas en programas, dificulta claramente la evaluación de los efectos acumulativos.

- Numerosos Estados han adoptado, por vía de simples decisiones administrativas, particulares procedimientos para los EIS. Casi todas las leyes estatales contemplan ahora EIS para acciones, proyectos o programas dependientes directamente de las agencias estatales, tanto para iniciativas gubernamentales como para actividades privadas. Cada Estado regula incluso su particular procedimiento sobre la participación.
- Finalmente, la preocupación de que el sistema EIS retrasaría la autorización de nuevos proyectos no se ha cumplido en Estados Unidos, a pesar de haberse cancelado iniciativas o alterado el diseño de muchos proyectos como consecuencia del análisis EIS.

3. EL CONTEXTO EUROPEO COMO CONTRASTE

Una selección de sólo algunos de los aspectos más relevantes de las experiencias europeas en el análisis de impacto ambiental permite entresacar algunas características y atributos del proceso EIA de gran interés para la incipiente experiencia española. Pendientes aún de disponer de un dilatado horizonte temporal que facilite un análisis contrastado de la reciente Directiva Comunitaria, los trabajos de Norman Lee (23) y D. Reinhard Coenen and Juliana Jorissen (24) ofrecen ya resultados significativos.

Tan pronto como se conoció la iniciativa americana con la NEPA, que debió mucho al movimiento ambientalista en aquel país, reflejado en la Conferencia de Estocolmo de 1972, países como Australia, por vía legislativa en 1974, Canadá en 1973 por simple decisión administrativa e Israel, iniciaban durante la primera mitad de los setenta la adopción de estudios de impacto ambiental. En Europa, la República Federal Alemana propuso el procedimiento en 1971, adoptándolo en 1975, Francia en 1976, con la Ley de Protección de la Naturaleza, Irlanda también en 1976, junto a Gran Bretaña en 1975, con The Local Government Act, Holanda en 1976, etc. Todos ellos, unos

(20) Robert CAHN, 1976, loc. cit.

(21) Norman LEE, 1983, loc. cit.

(22) L. W. CANTER, *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit.

(23) Norman LEE: *Applied Geography*, 1983 y *Built Environment*, 1978, loc. cit.

(24) D. Reinhard COENEN and Juliane JOVISSSEN: «El EIA en los Estados Miembros de la Comunidad Europea», en *Jornadas Sevilla*, nov. 1988.

por vía legislativa y otros por simple decisión administrativa, buscaron la incorporación de algún sistema EIA para proyectos públicos o planes con potenciales impactos ambientales (25). Algunas características de esas experiencias en determinados países muestran los puntos críticos del proceso aún por perfeccionar.

Así, en Gran Bretaña hubo, desde la primera mitad de los setenta, un enriquecedor debate, canalizándose el EIA a través de los problemas de usos del suelo y planificación territorial regulados por el Town and Country Planning Act (26). De esta manera, el EIA aparecía integrado en los sistemas administrativos de control del desarrollo existentes como instrumento complementario de su estructura de planificación territorial, y no como requerimiento obligatorio con técnicas y contenido específico en función del proyecto. Si se entiende que el Análisis de Impacto Ambiental (EIA) debía comenzar cuanto antes, permitiendo un examen eficaz de alternativas e incluyendo, cuando fuera apropiado, el estudio de impactos sociales y económicos, además de los que afectarían al medio ambiente físico (27).

Al reconocerse que el promotor no es imparcial, se establece que es la autoridad de planeamiento quien debe responsabilizarse de realizar el análisis, aunque los costes se repartan, si no se estipula otra cosa, entre el promotor y la autoridad de planeamiento. También se arbitra que los juicios subjetivos con respecto a la importancia relativa de cada impacto deben dejarse para los responsables de tomar las decisiones, por lo que el informe EIA debe ser un documento imparcial y no un documento de conclusiones, recomendaciones o decisiones (28).

Por otra parte, el caso del reactor nuclear de Winscale (Winscale Inquiry-Fast Breeder Reactor) motivó una profunda polémica en la que intervino la Town and Country Planning Association defendiendo la tesis de que el conflicto no era local, sino de política nacional y, consecuentemente, que el Análisis de Evaluación Ambiental incardinado en el procedimiento de planificación tradicional, no servía para evaluar este tipo de proyectos de alcance global o cuando menos nacional. La restricción del enfoque ambiental EIA a los proyectos, junto al debate de si debe ser un proceso separado o integrarse en el procedimiento de control del desarrollo en el planeamiento,

ha venido catalizando gran parte de la controversia hasta la presente década (29).

En el caso francés, sin embargo, como en Estados Unidos, la incorporación del EIA se realizó a través de una nueva legislación ambiental (30). La Ley de Protección de la Naturaleza de 10 de julio de 1976, que entró en vigor en enero de 1978, obligaba a la realización de estudios de impacto por el promotor, controlados administrativamente por el Ministerio de Medio Ambiente. Reglamentariamente se precisó el contenido de los estudios de impacto remitiéndose, de forma excesivamente encorsetada, a la evaluación de los efectos de la acción del hombre sobre su medio natural. El Decreto de 12 de octubre de 1977 (31) al precisar en qué consiste el medio ambiente enumeraba una serie de factores relativos sólo a la protección de la naturaleza o medio natural, reteniendo una visión muy estrecha del medio ambiente. Por ello se criticó mucho la ley del 76 al no ser una ley sobre el medio ambiente en su sentido amplio, sino una Ley sobre la protección de la naturaleza (32). La Administración, sin embargo, aunque la Ley no mencionara expresamente otros efectos o impactos, ha venido incitando y promoviendo el análisis más comprensivo del medio ambiente incorporando efectos indirectos, a medio y a largo plazo, impactos sociales, económicos y culturales del proyecto.

Este procedimiento francés, previo a la posterior incorporación de la Directiva europea, no contempla la presentación de alternativas como jurídicamente obligatoria, aunque fuera necesario dar referencias en cuanto a que el proyecto era el menos perjudicial desde el punto de vista ambiental. El estudio de impacto era, por otra parte, público, incidiéndose en la importancia de la transparencia en la decisión, si bien tenía el inconveniente de no permitir la participación ciudadana hasta el final del procedimiento, por lo que le valió serias críticas que obligaron a introducir nuevas regulaciones sobre el procedimiento y alcance de las audiencias públicas y consultas en 1985 (33).

Efectivamente, el procedimiento tenía importantes restricciones pues el Estudio de Impacto no constituía un acto administrativo especial por lo que no existía efecto jurídico inmediato. Además sólo se aplicaba a proyectos sin posibilidad de cuestionar la validez del mismo, o su localización, al quedar esto decidido en fases previas.

(25) Ver Serge HEBRARD: «Les Etudes D'Impact sur L'environnement devant le Juge Administratif», en *Revue Juridique de L'environnement*, 2, 1981.

(26) Geoffrey THIRLWALL: *Built Environment*, 1978, loc. cit. Ver también Thomas B. STOEL and S. Jacob SCHERR, 1978, loc. cit.

(27) CATLOW J. and THIRLWALL, G.: «Environmental Impact Analysis», DOE, *Research Report*, núm. 11, Department of the Environment, London, 1977.

(28) G. THIRLWALL: *Built Environment*, 1978, loc. cit.

(29) Norman LEE, 1983, loc. cit.

(30) También por vía legislativa integraron procedimientos de impacto ambiental en su derecho interno, Quebec en

1972 y 1978, Australia en 1974, Irlanda en 1976, Luxemburgo en 1978, etc. Ver Serge HEBRARD, 1981, loc. cit.

(31) Decreto de Aplicación núm. 77-1141, del 12 de octubre de 1977, J.O. del 13 de octubre de 1977. Otros textos de naturaleza reglamentaria que han precisado el contenido de los estudios de impacto son el Decreto del 21 de septiembre de 1977, J.O. de 8 de octubre de 1977 y el Decreto del 20 de diciembre de 1979, J.O. de 22 de diciembre de 1979.

(32) Michel PRIEUR: «El respeto del Medio Ambiente y los Estudios de Impacto», *Revue Juridique de L'environnement*, 2/1981.

(33) Michel PRIEUR, loc. cit.

Con la incorporación de la legislación comunitaria muchos de esos aspectos quedan, evidentemente, superados. Así, prácticamente todos los proyectos del apéndice II de la Directiva Comunitaria tienen ahora que someterse a un EIA al haber establecido Francia valores límites o criterios muy bajos, aunque resulta interesante reseñar cómo se crea para estas acciones un procedimiento simplificado (Notes d'Impact), lo que abre una vía sugestiva que al parecer se está también contemplando en Grecia (34).

Tras este análisis puntual retrospectivo del caso de Gran Bretaña y Francia, resultan de interés algunas características singularizables de prácticas que se detectan en países comunitarios, desarrolladas con extensión en Reinhard Coenen and Jorissen (35).

Es digno de resaltar el caso de Holanda, país que está al frente de la política ambiental europea con una legislación que supera las exigencias de la CEE. En 1981 presentó ya un borrador de legislación sobre el EIA en el Parlamento, incluyendo en el mismo además de a proyectos, ciertos planes y políticas. Tanto Holanda como Francia, y la RFA, han tendido a considerar, dentro de un sistema EIA, la aprobación de planes y programas, además de proyectos (36). En la actualidad la Ley prevé en este país un control independiente por la Comisión EIA y una inspección pública en la que, como en Italia, una comisión de expertos reunida por el Ministerio del Medio Ambiente realiza la valoración sobre la idoneidad del EIA. La mayoría de los Estados miembros han introducido una inspección externa del EIA por un órgano neutral aunque, como señalan R. Coenen y J. Jorissen, la directriz no lo exige explícitamente (37). La normativa de los Países Bajos concede, finalmente, gran importancia a la participación pública y al análisis de alternativas.

En Dinamarca el EIA se integra en el marco de la planificación regional, dándose una participación ciudadana temprana y exhaustiva y estimulándose activamente a la opinión pública con campañas informativas y fomentando el debate, estando obligada la administración a publicar todas las decisiones y a justificarlas o fundamentarlas. Resulta de particular interés que sea la autoridad, responsable de la planificación regional, la que realice el control y la evaluación del EIA en el que, obviamente, se toman también en cuenta los impactos socioeconómicos. Este procedimiento, a través de la planificación territorial, garantiza la política preventiva en contraste con el caso más habitual en el que el EIA se concentra principalmente en el procedimiento de autorización de proyectos (38).

Portugal es otro país que tiene previsto introducir el Sistema EIA también para proyectos de desarrollo regional y de planificación territorial en general. Aquí, el procedimiento EIA se antepone al de autorización y se realiza por el Ministerio de Planificación y Administración del Dominio Público y no por la autoridad que otorga la autorización del proyecto. Es digno de resaltar cómo en este país participa también una comisión de expertos, ajenos al proyecto y creada para la realización y control del EIA, junto a las Direcciones Generales para el Medio Ambiente y Planificación Territorial, que dependen del Ministerio citado (39).

En Bélgica, región Valona, la decisión sobre si hay que someter un proyecto al proceso EIA debe basarse en un informe de prueba previo. Las autoridades competentes para la autorización tienen la responsabilidad de llevar a cabo el EIA con la información del promotor del proyecto, siendo su elaboración responsabilidad de una persona u organización neutral designada oficialmente (40). Se concede importancia a la consideración de alternativas, sobre todo para proyectos públicos, y se prevé un control externo por una comisión de expertos independientes.

Es obligado destacar, finalmente, el caso de Grecia, donde para cada proceso EIA se articula una comisión de miembros de distintos ministerios con la Presidencia del Ministro de Protección del Medio Ambiente, Planificación Territorial y Obras Públicas, bajo cuyo Ministerio recae la realización del proyecto y de la evaluación de resultados. Ya desde 1981 existen reglamentaciones sobre el EIA para instalaciones industriales, soportadas en la Ley para la Protección del Medio Ambiente.

Las reflexiones y consideraciones precedentes tienen la finalidad de enmarcar, referencialmente, las sugerencias y apreciaciones que en la segunda parte de este trabajo se harán sobre el caso del Estado español.

4. LA CEE Y LA DIRECTIVA DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

En los años cincuenta los problemas ambientales de la Comunidad Económica Europea no aparecían aún graves, ni para el libre mercado ni para la Humanidad y ecosistemas, por lo que el Tratado Comunitario no incluyó entre sus competencias la política ambiental. Más tarde, las medidas de protección ambiental implantadas individualmente por los Estados miembros comenzaron a causar «distorsiones económicas y de la competen-

(34) D. Reinhard COENEN and Juliane JORISSEN, *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 14.

(35) *Ibid.*

(36) Norman LEE and C. WOOD, *Built Environment*, 1978.

(37) Reinhard COENEN *et al.*, *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 6.

(38) *Ibid.*, p. 5.

(39) *Ibid.*, p. 26.

(40) *Ibid.*, p. 7.

cia en el mercado común» (41). Precisamente esa potencial distorsión de los mercados parece haber sido el detonante para que la Comunidad pusiera en marcha su política ambiental, en 1972, por medio de los Programas de Acción.

El acuerdo de los Estados miembros modificando el Tratado de Roma a través del Acta Unica ha conferido un nuevo *status* a la política medioambiental, dándole un impulso cada vez más consistente. El Acta Unica Europea (1986) modifica pues el Tratado de la CEE e incluye ya un nuevo título sobre medio ambiente dotándole de fundamentación jurídica. Desde sus inicios incide en preservar la competencia con el mercado común recordando que «la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios de acción preventiva de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga» (42). Para ello, el IV Programa de Acción en materia medioambiental, hoy vigente, cita como instrumentos apropiados:

— Aplicación eficaz de la Directiva 85/331/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente.

— Integración de la dimensión medioambiental en las restantes políticas comunitarias.

4.1. Antecedentes

La Comisión Europea venía preocupándose de la conveniencia de modificar la legislación ambiental preventiva desde mediados de los setenta a través de la llamada «necesidad de armonización», pero no era la única organización europea preocupada con la valoración ambiental. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa abordaba también ese tema (43), como lo hace la OCDE que se interesó ya en 1974 sobre los efectos medioambientales de grandes proyectos, adoptando entonces el principio de los estudios de impacto (44).

El Consejo Europeo de Derecho del Medio Ambiente, en Resolución número 7, adoptada el

3 de junio de 1978 en Colmar, estableció también unos Principios Directores para el procedimiento de estudios de impacto (45). El Consejo apunta diecinueve principios de enorme interés, incidiendo en sus considerandos en que «las consecuencias ecológicas no pueden ser evaluadas verdaderamente más que con la participación efectiva de los ciudadanos afectados» por lo que enfatiza la necesidad de «garantizar la transparencia en el proceso de decisión». También se contemplaba entonces que un organismo independiente debía decidir los casos concretos dudosos además de que pudiera prescribirse que expertos u organismos independientes estuvieran encargados de la preparación del estudio de impacto en su totalidad o en parte, pagados por el promotor. Resalta en el documento la insistencia que se hacía en la participación incluyéndose audiencias públicas con presencia del promotor obligado a responder a las objeciones y observaciones formuladas (Principio X); nuevamente se habla de la participación a través de un proceso verbal de audiencia pública con eventuales expertos, etc. (Principio XII); resulta significativo, finalmente, que el proceso se contemple también para programas, además de proyectos (Principio XIV).

En la CEE, después de cinco años de informes, estudios, profundos debates internos y más de veinte borradores de versiones de la Directiva, la Comisión Europea publicó finalmente en junio de 1980 su «Propuesta de Directiva del Consejo concerniente a los impactos ambientales de ciertos proyectos públicos y privados» (46). En ella se insiste en las preocupaciones respecto al funcionamiento del mercado, pudiéndose leer en sus primeras líneas: «... una significativa disparidad entre las medidas en funcionamiento en varios de los Estados miembros con respecto a la valoración de los efectos ambientales pueden crear condiciones competitivas desfavorables y, consecuentemente, afectar directamente al funcionamiento del mercado común...». Como señala Williams, R. H., la CEE estaba preocupada con la movilidad de industrias y actividades en el mercado europeo ya que podría buscar localizaciones en Estados miembros con bajos estándares de protección am-

(41) Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el Seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987. Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (1987-1992), 87/C, 328/01, Diario Oficial de las CEE, 7/12/87, p. 1.

(42) *Ibid.*, p. 2.

(43) United Nations Economic Commission for Europe. Environmental Impact Assessment: Proceedings of UNECE seminar, Oxford, Pergamon, 1979; la Oficina de Industria y Medio Ambiente de las Naciones Unidas en París ha preparado guías para la valoración ambiental. United Nations Environment Programme, Guidelines for Assessing Industrial Environmental Impact and Environmental Criteria for the siting of Industry (Industry and Environmental Guidelines Series, vol. I), París, UNEP, 1989; HTUN, M. N.: «Development of UNEP Guidelines for Assessing Industrial Environmental Impact and Environmental Criteria for the Siting of Industry», in Clark, B. D., et al. (eds.), 1984. Para ver antecedentes del

procedimiento EIA en organismos internacionales ver también Serge HEBRARD, 1981, loc. cit., p. 130.

(44) Consejo de la OCDE, 14 noviembre de 1974, Recomendación C.74-216. Para una revisión del desarrollo internacional del EIA ver CLARK, B. D., BISSSET, R., and WATHERN, R.: «Environmental Impact Assessment: A Bibliography with Abstracts», London, Mausell, 1980.

(45) «Consejo Europeo del Derecho del Medio Ambiente», en *Revue Juridique de L'environnement*, 2, 1981.

(46) Commission of the European Communities Draft Directive Concerning the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Com (80) 313 Final, Luxemburg., Journal Officiel CE, C/169, vol. 23, 9 de julio, 1980. Ver también SHEATE, W. R.: «The EEC Draft Directive on Environmental Assessment of Projects: Its Historical Development and Implications», London, Imperial College, 1984, Unpublished MSc. Thesis; William V. KENNEDY: «The Directive on Environmental Impact Assessment», *Environmental Policy and Law*, 8, 1982.

biental y así crear serios problemas de distorsión en el mercado (47).

Aunque la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó una recomendación sobre el impacto ambiental de grandes instalaciones industriales el 27 de febrero de 1981 (48), no fue, sin embargo, hasta el 27 de junio de 1985 cuando la Directiva es totalmente adoptada, notificándose a los Estados miembros el 3 de julio de 1985.

Por lo que respecta a los Programas de Acción en materia medioambiental, cabe destacar cómo desde el Tercer Programa de Acción (1982-1986) se proponía explorar la posibilidad de usar el análisis EIA en la evaluación de esquemas de planeamiento físico, programas de desarrollo económico y regional, y nuevas tecnologías (49).

El Cuarto Programa de Acción en materia de medio ambiente (1987-1992) reconoce que desde el Tercer Programa (1983-1986) se había producido una clara evolución del pensamiento político y del enfoque de la protección medioambiental. El criterio preventivo se convierte ya en el enfoque central y se explicita que esta prevención debería llevarse a cabo mediante la integración de las exigencias medioambientales en la planificación y ejecución de medidas en numerosos sectores económicos y sociales. Se insiste en una valoración previa de la repercusión sobre el medio ambiente como instrumento de capital importancia para garantizar dicha integración. Su punto 1.5 explicita: «... la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente desarrollada en el núcleo de las demás políticas comunitarias». Las exigencias de la política de medio ambiente deben, consecuentemente, transformarse en un elemento constitutivo de las demás políticas comunitarias, citándose en concreto: «... las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas tanto por la Comunidad como por sus Estados miembros» (50).

También el Cuarto Programa incide, con especial insistencia, en el alcance de esta actuación preventiva no ya sobre proyectos sino sobre políticas y programas. Así señala «la evaluación de las propuestas de actuación desde un punto de vista medioambiental (refiriéndose a la Directiva 85/377/CEE) no es suficiente para garantizar la inclusión adecuada de los requisitos de protección del medio ambiente en otras áreas políticas» (51). Esta necesidad de ampliar el abanico se manifiesta explícitamente al afirmar: «... la integración de los requisitos de protección de medio ambiente en la planificación y la ejecución de las políticas y programas de desarrollo regional (y también de

los proyectos individuales) es especialmente importante» (52).

4.2. La Directiva Comunitaria

La Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de determinadas obras públicas y privadas, aprobada en el Consejo de las CE de 27 de junio de 1985, resultaba ineludible para homogeneizar las diversas legislaciones internas nacionales sobre la EIA y armonizar el control del desarrollo y estándares ambientales, con objeto de que la diversidad en el tratamiento de dichas iniciativas no significase una distorsión en el funcionamiento del mercado común. El principio director es valorar y evitar al máximo la creación en origen de impactos y perturbaciones ambientales en lugar de combatir después sus efectos.

La directiva, que responde al principio de una política medioambiental preventiva, trata en particular de armonizar el tipo de proyectos objeto de valoración ambiental, las obligaciones principales del promotor y el contenido de la valoración. El procedimiento está sujeto a un proceso de consulta y sistemática aproximación para la elaboración de una decisión final sobre la autorización o no del proyecto.

Es propósito de esta singular pieza legislativa fijar unas líneas directrices, obligatorias para los Estados miembros, que luego cada uno adaptará al derecho interno de cada país. Además, establece la integración de este procedimiento especial de evaluación dentro de los procedimientos ya existentes de autorización, definiendo los parámetros ambientales que hay que considerar en relación a los efectos directos e indirectos de la actividad proyectada y regulando el régimen jurídico del procedimiento.

Un objetivo presente en los primeros borradores contemplaba introducir la valoración ambiental o sus principios al planeamiento y toma de decisiones no sólo de proyectos individuales, sino también de planes de usos del suelo, programas de desarrollo regional y programas económicos incluyendo sectores específicos. Sin embargo, en la Directiva final desaparece referencia alguna a planes, programas e incluso políticas, aunque se atisba que el procedimiento actual representa una primera etapa hacia la valoración de planes y políticas (54).

Así, el Anexo I del texto comentado define aquellos proyectos sujetos obligatoriamente a este proceso de evaluación, y el Anexo II aquellos

(47) Williams, R. H.: «Land Use Planning, Pollution Control and Environmental assessment in the EEC Environmental Policy», *Out look in Planning*, 26 (2), 1984, pp. 54-59.

(48) Consejo de Europa. Recomendación 911 (1981) relativa al impacto sobre el medio ambiente de grandes instalaciones industriales; informe Woag, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 7 de octubre de 1980, doc. 4641.

(49) Citado por Norman LEE en *Applied Geography*, 1983, loc. cit.

(50) Punto 9.1 del Cuarto Programa de Acción (1987-1992), loc. cit.

(51) *Ibid.*, p. 2.3.5.

(52) *Ibid.*, p. 2.3.16. El punto 2.1.4 insiste en que «la colaboración estrecha en la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y regionales revestirá una importancia especial».

(54) Se considera que la valoración de planes y programas es más complicada, debiendo ser introducida por etapas. Ver HAMMER, D.: «EEC Guidelines for Environmental Impact Assessment», in O'Riordan, T. and Hey, R. (eds.), «Environmental Impact Assessment», Farnborough, Saxon House, 1976.

otros que sólo estarán sujetos a evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen (55). La Directiva, pues, no distingue entre proyectos grandes o pequeños, ni toma en consideración el hecho de que el significado ambiental de un proyecto es, en la clasificación que realiza, en gran medida, dependiente de su localización, escala y características individuales, procesos políticos, locales, etc. Si no se establecen, por los Estados miembros, criterios o umbrales para aquellos proyectos incluidos en el Anexo II se puede crear una gran incertidumbre y arbitrariedad que desprestigie el procedimiento (56). La Directiva se aplica sólo a aquellos proyectos susceptibles de tener, se insiste, incidencia notable sobre el medio ambiente, en razón de su naturaleza, dimensión o localización» (art. 2.º). Su concepción del medio ambiente, comenzando por «el hombre», es amplia. Cabe destacar también, sin ser la pretensión entrar en una pormenorización reglamentista, la gran importancia que concede al proceso de información, consulta y participación pública e institucional, radicando aquí una de sus funciones primordiales y, consecuentemente, la credibilidad del proceso EIA. El Anexo III incide también en la descripción y evaluación de soluciones alternativas, cuando ello sea procedente, dejando en cualquier caso claro que sus disposiciones no prejuzgan la facultad de los Estados miembros de establecer normas más estrictas, entendiéndose que sus exigencias son de mínimos.

5. REAL DECRETO DE EIA Y REGLAMENTO DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

La adaptación de la Directiva Comunitaria se realizó a través del Real Decreto Legislativo de Evaluación del Impacto Ambiental 1302/1986, de 28 de junio, siendo de obligado cumplimiento para aquellas «obras, instalaciones o actividades sometidas al mismo que se inicien a partir de los dos años de su entrada en vigor». Es decir, a partir del 20 de julio de 1988.

El texto legislativo es muy escueto, e incluso impreciso, dando lugar a serios interrogantes de concepción o definición, alcance y procedimiento.

Al calificar la EIA de «técnica», sin que así lo haya hecho la Directiva, puede llevar a equívoco, ya que el procedimiento EIA debe entenderse más como un proceso que conlleva en muchos casos técnicas para la predicción de impactos. Resultaría muy confuso, y ciertamente incorrecto, que los políticos entendieran que el proceso EIA se limi-

ta a ser una técnica nueva con la que se puedan justificar decisiones que, por su naturaleza, son fundamentalmente políticas. Los métodos técnicos podrán ayudar, en ocasiones, a que el proceso de toma de decisiones sea más consistente y contrastado, pero no a sustituir las complejas características de la problemática ambiental, que a la postre exige decisiones fundamentalmente de carácter político. Como ya ha señalado Sue Clifford, «si el análisis de impactos se incorpora al proceso de planeamiento únicamente como otra ayuda técnica a la toma de decisiones, entonces quedarán de nuevo oscurecidas las cuestiones políticas por los velos profesionales» (57).

También Norman Lee insiste en definir al sistema EIA como un proceso, concretando aún más cuando apunta que «el EIS forma una parte integral del procedimiento EIA cuyos elementos básicos son la preparación y publicación de un EIS inicial (Estudio de Impacto Ambiental), la consulta y participación pública y la preparación del documento final y su integración en el proceso de decisión de la autoridad» (58). Efectivamente, es en ese contexto en el que cobra especial vigencia la extensa consulta y participación pública, que va implicada en el proceso, con objeto de que no exista una pretendida absorción técnica de cuestiones que, además, tienen un importante contenido político, al agrupar frecuentemente juicios de valor de gran trascendencia.

En síntesis, pues, considerar el sistema EIA como un instrumento profesional, «técnica», puede crear el peligro de que los llamados expertos profesionales, necesarios también en el proceso, oscurezcan o desvirtúen lo que en esencia es un análisis de decisión política.

El RD se dirige únicamente a proyectos, por lo que la extensión del sistema EIA a otras categorías de acciones, como planes, programas y políticas, tan incentivadas en las reflexiones más actuales sobre el tema, queda de momento relegada. Esta previsible extensión del procedimiento a escalas de decisión superiores, como es práctica común en otros países, refuerza la visión de la EIA en cuanto que proceso más que como técnica.

La incorporación del necesario tratamiento de alternativas al proyecto, aparece con timidez (art. 2.º C), aunque luego en el reglamento se le concede mucha mayor trascendencia.

Resulta, por otra parte, esperanzador el enfoque comprensivo con que inicia su tratamiento del medio ambiente al afirmar en su exposición de motivos: «... desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada».

En lo referente a la consulta y participación pública, tan enfáticamente contemplada en la Direc-

(55) Al definir los proyectos la Directiva sigue la legislación francesa y no la de EE.UU., en donde es el Council of Environmental Quality quien determina los proyectos sujetos a EIA.

(56) Para el desarrollo de criterios y umbrales, véase TOURLISON, P.: «The Use of the Methods in Screening and Scoping», in Clark, B. D., et al (eds.), pp. 163-194, «A Manual for the Assessment of Major Development Proposals», London, HMSO, 1981.

(57) Sue CLIFFORD: «EIA-some Unanswered Questions», en *Built Environment*, 1978, loc. cit.

(58) Norman LEE, *Applied Geography*, 1983, loc. cit.; también Michel PRIEUR califica el EIA de proceso administrativo, en *Revue Juridique de L'environnement*, 1981, loc. cit., p. 104.

tiva Comunitaria como elemento crucial del procedimiento, sorprende el desnutrido tratamiento que de esta importante fase procedimental se hace en el RD que se limita a señalar que «la participación pública ha sido recogida a través de la consulta institucional y la información pública de las evaluaciones de impacto». Este insuficiente tratamiento de la participación que la reduce aparentemente a la información y no a la consulta, choca frontalmente con la Directiva Comunitaria que, además de darle un importante protagonismo en el texto, explícitamente requiere información y consulta. La modalidad de la consulta la deja al criterio de los Estados que podrán «determinar la manera según la cual el público deba ser consultado: por ejemplo, por escrito o por encuesta pública» (art. 6.º, 3, Directiva). El posterior Reglamento para la ejecución de este RD corrige en parte esta dimensión participativa ampliándola y acercándola al espíritu que desprende la Directiva Comunitaria.

Finalmente, el Anexo describe, someramente, las actividades sometidas a evaluación que coincidan con los nueve epígrafes del Anexo I de la Directiva Comunitaria, más tres epígrafes o proyectos que incorpora el Anexo II.

EL REGLAMENTO EIA

El Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, desarrollado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, realiza un esfuerzo importante por corregir las imprecisiones e insuficiencias del RD/1986, sobre todo en lo referente al procedimiento administrativo, entrando en vigor el 6 de octubre de 1988.

Si bien sigue considerando la EIA como una «técnica», cita ya a la evaluación como un «proceso» lo que es, sin duda, un avance.

Tras dirigirse sólo a proyectos o «actividades que conlleven incidencias notables... sobre el medio ambiente» matiza, en su artículo 6.º, el contenido de la estimación de los efectos sobre el medio ambiente que resulta en una concepción amplia del mismo. Como señala Santiago González, Subdirector de Planificación y Normativa de la Dirección General del Medio Ambiente, estos efectos implican toda una serie de categorías que pueden sintetizarse sumariamente en:

— Efectos de contaminación; Efectos sociales; Efectos económicos; Efectos tecnológicos-culturales; Efectos ecológicos, sobre los elementos bióticos de los ecosistemas, y sobre sus sistemas funcionales y de relaciones; Efectos visuales (paisajísticos, *sensu stricto*) (59).

(59) Santiago GONZÁLEZ: «Marco Jurídico de las Evaluaciones de Impacto Ambiental», en *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit.

(60) Mercedes PARDO: «El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España: limitaciones y oportunidades en la gestión del medio ambiente», *Estudios Territoriales*, 25, 1987, p. 162.

El Reglamento amplía ahora considerablemente la obligatoriedad de contemplar, valorar y comparar alternativas. Así el Estudio de Impacto Ambiental deberá «examinar las alternativas técnicamente viables... e identificar y valorar impactos, tanto en la solución propuesta como en sus alternativas» (art. 7.º). Su artículo 8.º insiste: «un examen de las distintas alternativas técnicamente viables, y una justificación de la solución propuesta...; una descripción de las exigencias previsibles en el tiempo, en orden a la utilización del suelo y otros recursos naturales, para cada alternativa examinada». Su artículo 9.º incide de nuevo en ello al apuntar que el inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas y ambientales claves comprenderá: «Estudio de la situación ambiental actual y futura, con o sin la actuación derivada del proyecto objeto de la evaluación, para cada alternativa examinada».

La identificación y valoración de «efectos notables para cada alternativa examinada» vuelve a repetirse en su artículo 10. Finalmente, el documento de síntesis comprenderá, además, «las conclusiones relativas al examen y elección de las distintas alternativas» (art. 12). El énfasis, pues, en la cuestión de las alternativas es, realmente, más incisivo incluso que el contemplado en la Directiva Comunitaria.

Sorprende, sin embargo, el deficiente y desnutrido tratamiento que se sigue haciendo de un aspecto considerado crucial en el sistema EIA, la participación pública, que se presenta de forma tímida e imprecisa, muy al contrario de la importancia dada en la Directiva Comunitaria a esta faceta del proceso, pues, como muy bien ha apuntado Mercedes Pardo, «la CEE plantea la idea de facilitar al máximo la participación pública. La Directiva trata el tema del derecho a la participación pública de una forma extremadamente cuidadosa» (60).

Así como la Directiva contempla dentro de la participación pública, tanto la información desde el inicio, como la consulta, el Reglamento, sin embargo, únicamente se para, y de forma muy pobre y cicatera, en la información pública (arts. 15 y 17). Esta pobreza del planteamiento podría crear dificultades jurídicas con la CEE por no haber transcrito a la Legislación española esos mínimos que exige la Directiva. Este documento, no hay que olvidar, establece los requisitos mínimos que deberán recoger las legislaciones de los Estados miembros. Como bien señala Jorge Castanyer: «La participación ciudadana aparece en la Directiva como uno de los elementos básicos de la evaluación y su importancia se destaca en reiteradas ocasiones» (61). En su artículo 2 señala: Los Estados miembros velarán:

(61) Jorge CASTANYER VILA: «Participación Pública en la Evaluación de Impacto Ambiental», en *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 2; «hay una gran decepción en las modalidades de participación» afirmó Castanyer en las Jornadas de Sevilla, refiriéndose al Reglamento español.

— Por que toda petición de autorización, así como las informaciones recibidas en los términos del artículo 5.º, sean puestas a disposición del público.

— Por que se dé al público afectado la posibilidad de exponer su parecer antes de que el proyecto sea aprobado.

Es decir, la Directiva claramente obliga a que la participación se dé, por vías de acceso a la información, desde el principio. Pero, además, habla de modalidades de información y de modalidades de consulta, al incidir explícitamente en el puesto 3 del citado artículo:

«Los Estados miembros definirán las modalidades de esta información y de esta consulta, ya que podrán:

— Detallar la forma en que el público puede ser informado.

— Determinar la manera según la cual el público deba ser consultado: por ejemplo, por escrito o por encuesta pública.»

Pues bien, nada de esto aparece en el Reglamento, lo que no ha impedido afirmar a Santiago González, Subdirector General de Planificación y Normativa del Medio Ambiente:

«La Directiva sí asegura la necesidad de una participación pública, no mera información, cuando solicita la posibilidad de "exponer su parecer" y cuando prevé que la evaluación debe efectuarse con la información que pueda suministrar el público afectado por el proyecto» (62). El máximo responsable de la transposición de esta normativa entiende que «el estudio de Impacto Ambiental debe promover la participación ciudadana en los proyectos y en las tomas de decisiones» (63), estímulo que no se refleja, sin embargo, en el Reglamento a pesar de que el texto, en su introducción, reconozca que «los sistemas de prevención han de ser elaborados sobre la base de una amplia participación».

La realidad, consecuentemente, ha resultado en un texto cicatero y absurdamente limitativo, teniendo en cuenta, como es notorio, que para el legislador europeo, se insiste, el tema de la participación pública es muy importante, recomendándose que debe realizarse desde las primeras fases o etapas del procedimiento.

Mientras que el Reglamento, que sólo parece admitir la información pública una vez realizado el EIA, sugiere que sólo puede participar el público susceptible de ser afectado, afectación que resulta muy difícil de delimitar, en la mayoría de los países antes contemplados pueden participar, sin embargo, cualquier persona u organización interesada que lo estime conveniente (64).

Continuar absurdamente limitando la información y participación a la famosa cifra de «treinta días hábiles», independientemente de la escala, tipo y magnitud del proyecto, sin desarrollar en profundidad las modalidades de participación, su alcance y sus virtualidades en cuanto al proceso de toma de decisiones, aparece ya hoy de todo punto improcedente. Norman Lee y C. Wood señalaban premonitoriamente en 1978: «Creo que la principal preocupación del sistema EIA radica en sus aspectos procedimentales... particularmente la cuestión más sensible del papel de la consulta y participación pública» (65). Estos mismos autores afirmaban recientemente que entre los cambios más importantes que están anticipándose en el sistema EIA, figuraba «una mayor atención a la consulta efectiva y participación pública en el proceso EIA» (66).

El Reglamento comentado establece, por otra parte, un preanálisis participativo, previo a la realización del Estudio de Impacto, denominado *scoping* en la literatura anglosajona. Esta faceta participativa, practicada en EE.UU y varios países europeos, se recoge en el artículo 13: «... el órgano administrativo de medio ambiente podrá efectuar consultas a las personas, Instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto con relación al impacto ambiental...». La exposición de motivos destaca este aspecto, cuando señala: «la información no sólo ha de ser proporcionada por el titular del proyecto, sino que ha de ser completada por las autoridades y por el público susceptible de ser afectado por el proyecto». De esta fase del procedimiento, comenta Santiago González: «Este proceso de estimación preliminar o proceso de rastreo o *scoping*, deberá basarse en las opiniones de especialistas funcionarios de las distintas administraciones implicadas, ciudadanos, representantes de grupos interesados y promotores» (67). Efectivamente, la introducción del proceso de consultas previas a la redacción del Estudio de Impacto Ambiental, significa un avance importante en línea con la praxis del EIA en otros países, pues, como insiste S. González, «la incorporación de la opinión pública interesada en etapas tempranas de la evaluación, lejos de suponer un obstáculo o dilación al proyecto, elimina dificultades y sensibilizaciones emocionales *a posteriori*» (68).

El Reglamento comentado, aunque mejora ciertamente el Real Decreto 1302/1986, continúa presentando grandes carencias y limitaciones que exigen la pronta revisión de múltiples facetas que aparecen ignoradas o deficientemente tratadas.

(62) Santiago GONZALEZ: *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 15.

(63) *Ibid.*, p. 10.

(64) D. REINHARD COENEN y Juliane JORISSEN, en *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 11.

(65) Norman LEE and C. WOOD: «EIA. A European Perspective», *Built Environment*, loc. cit., p. 108.

(66) EIA Trainer's Newsletter, Edited by C. Wood y Norman Lee, EIA Centre, Dep. of Town and Country Planning, University of Manchester, Spring 1988, p. 2.

(67) Santiago GONZALEZ: *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 11.

(68) *Ibid.*, p. 22.

6. ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR Y DEBATIR

A lo largo de la exposición se han entresacado los atributos o facetas de la EIA que requieren particular atención, intentando además contrastarlas con la práctica, escasa pero incipiente ya, en el Estado. El objetivo, pues, de esta sección no trata en absoluto de pontificar, sino de abrir vías al debate y confrontación razonada que aún está pendiente, ya que este importante instrumento-proceso de la política ambiental no es técnico en esencia, al estar sujeto a juicios de valor que, en definitiva, no son otra cosa que juicios políticos, con un protagonismo trascendental en la construcción de la democracia.

No parece haber duda en cuanto a que en la normativa española comentada existen una serie de componentes que necesitan de esa reflexión y debate que los clarifique, con independencia de la casuística de interpretaciones que afectan a las cuestiones procedimentales. Pero algunos de esos aspectos no se circunscriben específicamente al caso español, sino que alcanzan la propia concepción del sistema EIA en la Directiva Comunitaria y en otras legislaciones y normativas referentes a este procedimiento de política ambiental.

6.1. Categoría de acciones potencialmente afectadas

En epígrafes precedentes se ha hecho alusión a esta importante faceta del proceso EIA, ya que en cuanto que instrumento fundamentado en la política ambiental preventiva debería incorporarse en procesos de decisión anteriores a los proyectos, es decir, alcanza a las categorías de planes, programas y políticas.

Si bien en el caso español las acciones sujetas al sistema EIA se limitan exclusivamente a los proyectos que figuran en el Anexo II del Real Decreto 1131/1988, en muchos otros países de dentro y fuera de la CEE este procedimiento alcanza cada vez con más frecuencia a planes, programas y políticas. Tanto Estados Unidos como Canadá, Holanda y RFA aparecen en la vanguardia de esta ampliación que resulta absolutamente razonable y lógica.

El cambio que se está anticipando, apoyado y detectado por analistas reconocidos del sistema EIA (69), ha sido contemplado en el Cuarto Programa de Acción de la CEE, como ha sido ya referenciado. Su objetivo es extender el campo de aplicación del EIA a programas, planes y políticas, pues el limitar el análisis únicamente a proyectos aislados, puede resultar enormemente restrictivo y desvirtuador de una auténtica política preventiva.

Particularmente en sectores como pueden ser la infraestructura de transporte o la energía, parece obvio la necesidad de poder analizar o cuestionar la validez del proyecto, en sí mismo o su localización, en etapas previas de plan o programa. El análisis medioambiental debe afectar a la propia elección de determinada tecnología o infraestructura definida y decidida en niveles de gobierno que corresponden al diseño de la política sectorial, ya sea en la política agraria, industrial, energética, de ordenación territorial, etc. Proyectos de autopistas han sido contestados en numerosos casos cuando sería más razonable que, previamente, la política o el programa de autopistas hubiera sido evaluada con el sistema EIA, si bien con otro procedimiento, *ad hoc*. Parecido viene sucediendo con la política energética ejemplificado en la conocida «Windscale Inquiry» de Gran Bretaña (70).

Como indica Norman Lee, «la principal limitación del enfoque dirigido a la evaluación de proyectos es que las posibles alternativas a las acciones propuestas pueden ser investigadas sistemáticamente solamente en una fase relativamente tardía del proceso de planeamiento, cuando algunas de las opciones más importantes han sido ya marginadas» (71).

El sistema EIA, aplicado, por tanto, en etapas más tempranas de la toma de decisiones y de forma escalonada (*tiered*), fue auspiciado ya desde el Tercer Programa de Acción (1982-1986) de la CEE que proponía explorar la posibilidad de usar la EIA en la evaluación de esquemas de planeamiento físico, programas de desarrollo económico y regional, nuevas tecnologías (72).

Aunque la naturaleza de burocracia se resiste a esta revisión más amplia, comprensiva y coordinada, que rompa la nefasta compartimentalización de departamentos y gabinetes administrativos, la necesidad de extender el procedimiento a escalas de decisión superiores integrando valores y consideraciones ambientales en los programas y políticas sectoriales es ya una exigencia inaplazable.

El ejercicio de esta ampliación agilizará y dulcificará, en gran medida, el sistema EIA en la escala de proyectos, democratizando y racionalizando de raíz el proceso de toma de decisiones. De esta manera, el análisis de las alternativas y su evaluación, que ahora presenta en ocasiones problemas muy complicados, quedaría bastante definido y suavizado por fases de decisión anteriores.

Por otra parte, es conocido que el análisis EIA en planes o programas puede desvelar importantes impactos acumulativos que hoy quedan ignorados y desvirtuados con el procedimiento de proyectos de autopistas-autovías que, incomprensiblemente se trocean, o con programas de reforestación como ocurre con la política destinada a

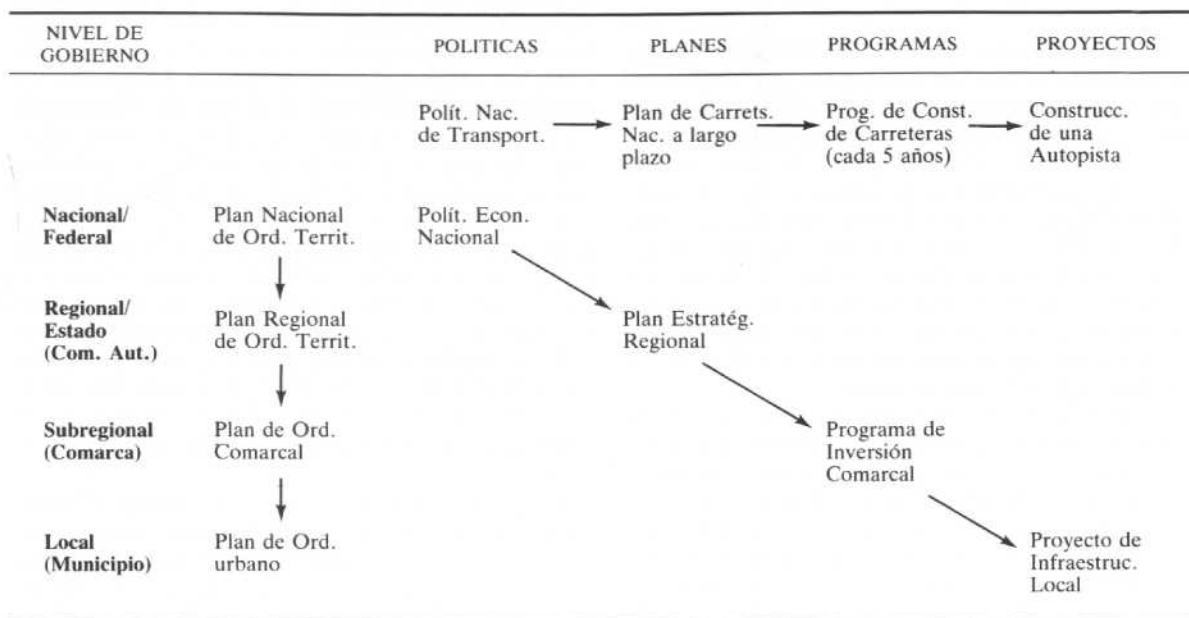
(69) Véase EIA Trainer's Newsletter, Edited by C. Wood and N. Lee, 1988, loc. cit. El cambio tiende, señalan, a extender el área de aplicación de los EIA para incluir políticas, planes y programas, además de proyectos.

(70) Ver Geoffrey THIRLWALL: *Built Environmental*, 1978, loc. cit.

(71) Norman LEE: *Applied Geography*, 1983, loc. cit., p. 10.

(72) *Ibid.*, p. 10.

FIG. 1. CATEGORIA DE ACCION



convertir toda la cornisa cantábrica en una vasta plantación de pinos y eucaliptus.

Norman Lee, gran defensor de extender el sistema EIA a categorías de acciones de orden superior diseña, una vez constatado que la aprobación de políticas, planes, programas y proyectos se encuentran ubicadas en diferentes niveles de gobierno, una secuencia cronológica de acciones dentro de un sistema escalonado de impactos ambientales que resulta muy ilustrativo (ver fig. 1).

Este modelo escalonado de valoración ambiental requiere también la máxima transparencia en el procedimiento de evaluación ambiental de cada escalón de decisión, lo que exige un reforzamiento de la democracia participativa.

El esquema propuesto ofrece, entre otras, las siguientes ventajas que Norman Lee desarrolla:

1. La acción en una escala está inevitablemente condicionada por acciones anteriores en escalas superiores, por lo que es conveniente la consideración ambiental de esas acciones.

2. A medida que desciende el proceso de decisión las alternativas viables a la acción propuesta se vuelven más estrechamente circunscritas y declina el nivel de preocupación institucional y pública por contemplar alternativas.

3. En un sistema escalonado gran parte de la captación y recolección de información puede tomarse en las fases de elaboración de políticas o planes.

4. Cuando los proyectos son individualmente pequeños en tamaño, pero colectivamente grandes en número (viviendas, oficinas, etc.) la introducción del EIA en la fase de elaboración del plan y/o programa puede conducir a ahorros sustanciales en tiempo, simplificándose en gran medida la evaluación del proyecto individual.

Con la filosofía precedente en materia ambiental de la CEE sería conveniente ir estudiando y debatiendo, desde las Comunidades Autónomas, la estructura y procedimiento que facilitara esta extensión hacia arriba del sistema EIA que, evidentemente, no consistía en una valoración detallada, como en la escala de proyecto, sino que sería de carácter más general o estratégico.

6.2. El sistema EIA en el marco de la política territorial

Tanto desde la Comunidad Económica Europea como desde las opiniones de consumados analistas de este instrumento-proceso que significa la EIA, coinciden invariablemente en que a través del mismo se incentiva una mayor integración de la planificación ambiental con otras formas de la planificación económica, social, territorial. Y esta compatibilidad es necesaria debido a las características de esa concepción amplia y abierta del medio ambiente que, cada vez más, tipifica al proceso EIA. De un enfoque que algunos han pensado se limita al medio ambiente físico y natural, se ha pasado a una visión comprensiva del tipo de impactos, que abarca en muchos casos además del medio ambiente físico-natural, el medio ambiente socioeconómico, tecnológico, cultural... y, consecuentemente, territorial. El significado ambiental de un proyecto es, en gran medida, dependiente de su localización, de la escala y características del mismo, de la percepción sociopolítica local, etcétera. Ello no invalida la existencia de un enfoque preventivo de raíz, que identifique los recursos a proteger frente al desarrollo que deberían estar ordenados dentro de una coherente política de ordenación del territorio. Precisamente los com-

ponentes de la protección de los recursos naturales se han definido como parte integral de la planificación del territorio. Asumir esta realidad en la práctica supondría que la aplicación de la EIA a determinados proyectos resultaría mucho más ágil y, sin duda, menos conflictiva.

Esta visión multidisciplinar y sistemática de los impactos ambientales, entre los que frecuentemente se generan complejas interrelaciones que hay que detectar y si es posible cuantificar a través del uso integrado de las ciencias naturales, sociales y del diseño ambiental-territorial, exige que su tratamiento y evaluación se encaje en un departamento también de carácter global y comprensivo.

Cuando el órgano ambiental, encargado de la evaluación y de formular la declaración de impacto, tiene un marcado carácter unidimensional en torno al medio ambiente natural y físico, se pueden perder dimensiones colaterales del proyecto, tanto positivas como negativas, que desvirtúan la evaluación y recomendación final. Sólo a través de una auténtica política de ordenación territorial, sintetizadora de impactos multifuncionales y superadora de la segregación sectorial que afecta aún hoy a la desnuda planificación territorial que se practica, podría este procedimiento ambiental desarrollarse en profundidad, al menos en los niveles de proyectos, programas y planes.

Esto quiere decir que, o bien el órgano ambiental debiera reforzar sus competencias abarcando la pluridisciplinariedad que caracteriza a la ordenación del territorio, o bien la evaluación de impactos tendría que ser competencia del órgano responsable de la política de ordenación territorial, tanto a nivel urbano como regional, según los casos. En este último supuesto habría que reforzar, ciertamente, la presencia en este órgano territorial del departamento de medio ambiente físico-natural, que suele representar un enfoque de la gestión ambiental basado en la protección de los recursos naturales donde quiera que se encuentren, prescindiendo en gran medida de su relación con los procesos de desarrollo (73).

El ejemplo de Gran Bretaña, entre otros países, es sintomático. Al existir en su entramado administrativo un sistema consolidado de planeamiento que controla y regula los usos del suelo (la planificación territorial), la implementación del EIA se integra dentro de los procesos de autorización y planificación existentes, concretamente a través del Town and Country Planning Act.

La planificación territorial debe, pues, contemplar, ya prioritariamente, la política ambiental dentro de sus contenidos. Tal y como señala Nor-

man Lee: «Los elementos primarios del EIA existen en muchos sistemas de planificación territorial y, por tanto, una forma de EIA más sistemática e integrada con el plan puede alcanzarse gradualmente sin necesidad de cambios radicales en el procedimiento...» (74). Este autor es partidario de iniciar el proceso EIA desde la fase principal del diseño de la política y elaboración de planes para cada sector económico (transporte, energía, etcétera), e incorporarlo paralelamente en cada área de formulación de políticas y programas de ordenación territorial. Tomados juntos —opina N. Lee— forman un sistema escalonado de EIA paralelo e integrado en cada fase al sistema de planificación sectorial y de planificación territorial formulada por la política de ordenación territorial.

El esquema por él desarrollado muestra una clara equivalencia en cuanto a las fases y elementos comunes que pueden distinguirse entre el proceso EIA y el procedimiento de la planificación territorial (fig. 2) (75). Ambos procesos contemplan la formulación de metas y objetivos, que en el caso ambiental deben integrarse dentro de la planificación territorial. También disponen de una fase de información y análisis que conduce a la generación, contrastación y evaluación de alternativas para, finalmente, tomar la decisión e implementar un plan o proyecto, revisando y contrastando más tarde su evolución. En este atractivo enfoque, la protección del medio ambiente se incorpora como parte integrante del proceso de elaboración del Plan.

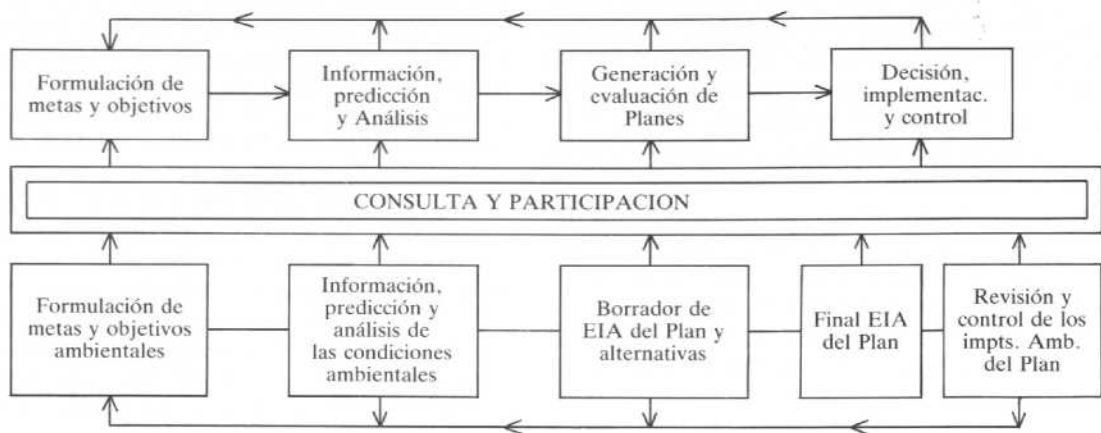
En síntesis, previendo la dificultad de un procedimiento EIA comprensivo en una Administración que aparece muy compartimentalizada entre las políticas sectoriales y la política de ordenación territorial, prácticamente inexistente hasta la fecha, convendría ir reflexionando sobre la posibilidad de compartir con el órgano de política territorial de las CC.AA., comprensivo e interdisciplinario por naturaleza, la parte competencial más importante de la tramitación del sistema EIA, en próxima colaboración, evidentemente, con el órgano ambiental. Este proceso complementario con la planificación territorial facilitará la coordinación e integración multidepartamental que el sistema EIA exige, sin anular ninguna de las ventajas que el proceso tiene en la actualidad. De otra manera, existe el peligro de que una visión orientada únicamente a la dimensión físico-natural en la evaluación de impactos desvirtúe esa concepción amplia y multidisciplinar del medio ambiente, que exige órganos de control y decisión administrativa con capacidad de análisis globalizadores e integradores de las distintas facetas que el sistema EIA implica.

(73) Sobre los dos enfoques en materia de gestión ambiental véase el interesante trabajo de Shaul AMIR: «La Planificación Territorial y el Proceso de EIA. Teoría y algunas Experiencias con el Modelo Israelí», *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit.

(74) Norman LEE: «Environmental Impact Procedures», *Ekistics*, mayo-junio, 1982, p. 229.

(75) *Ibid.*, p. 228.

FIG. 2. INTEGRACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION TERRITORIAL Y EL SISTEMA EIA



6.3. Limitaciones de las metodologías. Predicción y evaluación

La predicción de la magnitud de los impactos y la evaluación de su significado y alcance aparece en la última fase del proceso con cierta complejidad, por la propia naturaleza de los impactos ambientales y sus interrelaciones, en muchos casos, de difícil predicción y cuantificación.

En la evaluación de impactos, la ecología y sus intrincados ecosistemas no permiten la capacidad de predicción de otras ciencias como la química o la física. Hay muy pocos principios de ecología sobre los que construir una predicción consistente, pues, si bien toda ciencia es probabilística, la ecología está mucho más cerca de las ciencias sociales que de las ciencias naturales, en términos de las incertidumbres y procesos aleatorios que la tipifican.

Los ecosistemas existentes están relacionados con los emplazamientos específicos, dependiendo su equilibrio de cientos de variables. Hay, consecuentemente, pocas oportunidades para la generalización o para transferir conclusiones alcanzadas en una localización geográfica a su aplicación en otra zona. Esperar, pues, técnicas o métodos que permitan predicciones y cuantificaciones detalladas y certeras es enormemente arriesgado. Por ello la complejidad de los modelos de simulación u optimizantes de la calidad ambiental son, en general, poco recomendables, entre otras razones porque dependen, en gran medida, de datos procedentes de series históricas obtenidas exclusivamente en un emplazamiento específico (76).

Norman Lee critica la falsa creencia de que existen metodologías acabadas, idóneas para la predicción y evaluación que, además, resulta que «no parecen ser demasiado utilizadas en la prácti-

ca» (77). Recientemente afirmaba en Sevilla: «no debemos aplicar métodos complicados solamente porque sean complicados, ¡cuidado con los recetas!» (78). El planteamiento —insistía— debe ser distinto para cada caso, seleccionando el método idóneo para el mismo. Lo importante es que cada acción específica disponga del método adecuado «aplicado de modo flexible y no mecánico» (79).

Evitar, pues, la sofisticación metodológica es uno de los mensajes más escuchados (80). La dificultad que existe para reflejar adecuadamente los impactos sobre los sistemas ecológicos y sociales, sus interrelaciones a medio y largo plazo, sus irreversibilidades y la percepción social de los costes y beneficios, exige una importante dosis de juicios de valor para la toma de decisiones. Por ello, resulta utópico intentar incorporar métodos optimizantes dado el gran número de intangibles y efectos incuantificables, imposible de ser reducidos a términos monetarios.

Podrán utilizarse, sin embargo, una serie de métodos que nos faciliten sistematizar los impactos y cuantificarlos, aunque no sea monetariamente, lo que aparece muy útil para la comparación de alternativas. Ello ayudará al planificador a conducir un debate más racional y estructurado, pero la toma de decisiones deberá fundamentarse más en la ponderación de criterios y objetivos, en juicios de valor que el político debe saber incorporar por medio de la prospección social y la democracia participativa.

También los impactos sociales conducen de inmediato a la arena de los valores... ¿implicaciones para quiénes?, ¿qué grupos o sectores sociales son los beneficiarios de los costes y beneficios?. ¿qué prioridades tiene cada grupo social afectado?...

(76) Richard CARPENTER: «The Scientific Basis of NEPA. It is adequate?», *Environmental Law Report*, 3, 1976.

(77) N. LEE: *Jornadas Sevilla*, 88, loc. cit., p. 3.

(78) Conferencia de N. Lee en *Jornadas Sevilla*, 88.

(79) N. Lee, *Jornadas Sevilla*, 88, loc. cit., p. 5.

(80) EIA Trainer's Newsletter, edited by C. Wood and N. Lee, 2, 1988, loc. cit.

Parece obvio que, como resultado de las características reseñadas, las consecuencias o implicaciones ecológicas, sociales y territoriales, resultan prácticamente imposible evaluar si no se considera la participación efectiva de la comunidad o comunidades afectadas. Participación bien reglada y ordenada que agilice, por medio de un control externo imparcial, el procedimiento. Mercedes Pardo lo expresa en los siguientes términos: «La valoración del impacto ambiental no se hace tanto en base a métodos o modelos rígidos o exactos, sino que se resuelve a través de un juicio de expertos que debe estar ponderado con la valoración social que las poblaciones afectadas realizan en cuanto a lo que pueden ser sus preferencias u objetivos sociales» (81).

No obstante las consideraciones precedentes, existen una serie de metodologías que se han utilizado como instrumentos de identificación, de predicción y de evaluación. Estas se sirven de matrices (Leopold, 1971; Sorensen, 1970; Environment Canada, 1974, etc.), flujos de diagramas, superposición de mapas (Ian Marchanrg, University of Pennsylvania), métodos cuantitativos (Sistema Batelle Columbus, etc.), modelos de simulación dinámica...

Muchos de estos métodos poseen serias dificultades para el objetivo de la EIA pudiendo abarcar indistintamente a los siguientes aspectos, entre otros:

- complejidad y dificultad operativa por la confluencia o intersección de decenas de actividades y características;
- carácter estático; dificultad en identificar impactos indirectos ignorando las relaciones de causalidad;
- dificultad en prever posibles incertidumbres;
- sesgo de muchos métodos hacia los aspectos físico-biológicos del medio ambiente;
- dificultad en la cuantificación y comparación de los diversos impactos agregándolos y cruzando categorías.

Para Norman Lee el significado de las metodologías integradas ha sido exagerado, detectándose que son menos comprensivas en su alcance que lo que originalmente se pensó. Además de concentrarse en la evaluación de ciertos atributos, relegando relativamente otros por su dificultad, han tenido problemas y siguen teniéndolos para incorporar en la evaluación los juicios de valor (82).

Estas razones y otras, previamente señaladas, hacen que el uso práctico de esas metodologías, como insiste N. Lee, se haya limitado cada vez

más, agudizándose la crítica cuando se pretende obtener con ella una medida agregada única de todos los impactos ambientales (83).

Existe, ciertamente, el riesgo de que a través de la incorporación del método de escalas, frecuentemente subjetivo, y de la ponderación, pueda provocarse un cierto grado de sofisticación y aparente objetividad que desincentive a la postre la elaboración, por el corpus político, de una decisión contrastada pero propia. Lo fundamental, se ha dicho ya, es seleccionar y usar bien los métodos existentes para el caso que se estudie, con una cuidadosa exposición y clara presentación de los resultados obtenidos, en lugar de desarrollar nuevas metodologías integradoras, pues no hay metodología que alcance todas las exigencias. Además, como reconoce Norman Lee, el proceso debe arrojarse «con mayor uso de las técnicas de investigación social para determinar la importancia relativa que las comunidades conceden a los diferentes impactos ambientales» (84).

Esta crítica no debe conducir al otro extremo, en el sentido de que si al final es una decisión del político de turno, con su propia tabla de valores, sobra el proceso EIA. En realidad este proceso trata de identificar y valorar esos impactos previsibles antes de tomar una decisión, y de dotar al procedimiento de la máxima transparencia y participación pública, con objeto de democratizar y racionalizar la toma de decisiones en proyectos y programas con importantes impactos ambientales (85). De esta manera, es a través de un proceso de democracia participativa como podrá limitarse el posible despotismo, existente en ocasiones, en la toma de decisiones claramente políticas.

6.4. Participación pública. Absolutamente necesaria pero insuficientemente definida

La consulta y participación pública, entendida como algo más que información, aparece consistentemente planteada en la Directiva de la CE, representando uno de los elementos más relevantes del proceso EIA, como se ha visto en anteriores epígrafes.

Ciertamente, los valores sobre los que se sustentan los ajustes de escalas y los pesos específicos de los distintos atributos en la evaluación no deben ser determinados únicamente de acuerdo a los juicios de valor del promotor, asesor o político. Es generalizado el juicio de los analistas que esta importante dimensión del proceso debe de considerar los puntos de vista y valoraciones de la

(81) Mercedes PARDO: *Estudios territoriales*, 1987, loc. cit., p. 161.

(82) N. Lee, *Applied Geography*, loc. cit., p. 12.

(83) Como bien ha comentado Sue CLIFFORD, «cuidado con ver el EIA como un instrumento o herramienta profesional, pues puede crearse el peligro de que expertos profesionales oscurezcan de nuevo los juicios políticos», en *Built Environment*, 1978, loc. cit., p. 152.

(84) N. LEE: *Applied Geography*, loc. cit., pp. 23-25; también SHUTSCH and T. FLOWERDEW han señalado con

agudeza «si los que toman las decisiones se soportan sólo en estos métodos sofisticados, las decisiones se tomarán para ellos, y no por ellos», en «Measurement Techniques in Environmental Impact Assessment», *Environmental Conservation*, 3, 1976, pp. 209-217.

(85) En este sentido P. HALL afirma «los EIA no son una piedra filosofal, pero pueden ayudar al planificador y al político a conducir un debate más racional y estructurado», en *Built Environment*, 1978, loc. cit., p. 86.

comunidad afectada en primer término, obtenida a través de una consulta y participación razonable y bien delimitada (86).

La transparencia, en la información y participación, debe propiciarse y facilitarse al máximo con objeto de democratizar y, a la postre, agilizar el proceso EIA. «Es importante —insiste Sue Clifford— que la información, el acceso a información, fluya libremente entre organizaciones, analistas, el público y los que toman las decisiones» (87). Por esta obvia razón se insiste en que el análisis, método y conclusiones del estudio y la declaración, sean fácilmente entendibles e interpretables por la comunidad, con objeto de poder diseñar modalidades de participación y técnicas de investigación social que asistan y democraticen el proceso de toma de decisiones.

Teniendo en cuenta que el estudio EIA lo va a realizar aquí el propio promotor, está sobradamente justificado garantizar procesos de información y participación reales desde las primeras fases del procedimiento, ofreciéndose la posibilidad de expresar su opinión sobre el proyecto inicialmente presentado al resto de las administraciones potencialmente afectadas y a la comunidad. Al ser el promotor juez y parte, por realizar el Estudio de Impacto, y para evitar la parcialidad o un nivel científico insuficiente, Michel Prieur, entre otros, opina que «se impone un serio control del contenido del estudio por los poderes públicos en unión con institutos científicos independientes» (88). Procedimiento éste que aparece aún más necesario cuando el promotor es además la propia administración, es decir, el órgano sustantivo que concede la licencia. Esta participación de institutos de investigación independientes, universidades, con objeto de garantizar el máximo de objetividad, neutralidad y seriedad, viene siendo recomendado y contemplado en múltiples países, como ya se ha visto (89).

Ni esto, ni una participación importante desde el inicio, aparece contemplada con claridad en la normativa española, aunque se desprenda del espíritu y texto de la Directiva Comunitaria y de la praxis vigente en muchos países. De ahí la necesidad apremiante de que la participación pública esté bastante mejor representada y reglada en las diversas fases del proceso EIA y no tenga ese carácter puntual y casi despectivo que refleja en la actualidad la normativa española. Su impreciso tratamiento en el procedimiento es fuente de conflictos y retrasos que, si estuviera bien definida y articulada, no deberían producirse.

La importancia, pues, de la participación y el interés por que se articule debería ser prioritario

para la propia Administración, ya que el éxito del sistema EIA depende en gran medida de que se alcance una participación razonable que vehiculice por canales reglados la opinión pública y sus propuestas. En algunos países, como en Canadá, este interés llega hasta el punto de que la Administración transfiera fondos a asociaciones o grupos independientes del promotor para la realización de un Estudio EIA de contraste (90). En Irlanda, por ejemplo, existe una Comisión de Interpelación a la que puede acudir en caso de disconformidad. Esta Comisión se compone, entre otros, de representantes de asociaciones para la protección del medio ambiente y de otras agrupaciones sociales reconocidas (91). Sólo desde este nuevo marco social es factible y razonable abordar hoy la problemática medioambiental, pues, de otra manera, se corre el peligro de que el proceso EIA se observe como un adorno de decisiones previamente tomadas que trata sólo de legitimar el proyecto.

Al ser el promotor el que presenta y sufraga el Estudio EIA, es natural que sea proclive a subestimar o incluso ocultar ciertos inconvenientes de su proyecto frente a las preocupaciones ambientales, sociales, etc. Aún más fácil es prescindir del análisis de alternativas más razonables desde un punto de vista público. Por estas razones y con objeto de que su trabajo sea comprensivo y creíble el Estudio EIA parece debiera ser efectuado por un organismo independiente, o bien que la Administración ofrezca una vigilancia extrema para controlar su contenido. Frecuentemente, en otros países, se acude al soporte de instituciones más neutrales como la Universidad, institutos de investigación reconocidos, o personalidades independientes prestigiosas que reúnen equipos pluridisciplinarios imponiendo ciertas garantías de objetividad en ese necesario escrutinio independiente y neutral que demanda la evaluación (92).

La importancia del control externo o arbitraje independiente adquiere ya especial relevancia y necesidad cuando el promotor es la propia autoridad pública, que además cumple el papel de órgano sustantivo encargado de conceder la licencia definitiva, es decir, juez y parte.

Incluso hay casos en el Estado en los que siendo el promotor un órgano de una Consejería, como puede ser la de Transportes, resulta que sobre la Dirección General de Transportes puede recaer la promoción y elaboración del Estudio EIA, y ser además el órgano sustantivo que concede la licencia. Esa situación anómala de juez y parte se agrava cuando la Dirección General de Medio Ambiente, dependiente de esa misma Consejería,

(86) Norman LEE, *Applied Geography*, 1983, loc. cit. Este autor insiste en el mayor uso de las técnicas de investigación social para determinar la importancia relativa que las comunidades dan a los diferentes impactos ambientales, así como en los análisis que muestren la probable distribución de impactos entre los diferentes sectores de la población.

(87) Sue CLIFFORD: *Built Environment*, 1978, loc. cit., p. 157.

(88) Michel PRIEUR: *Revue Juridique de L'environnement*, 2/1981, loc. cit.

(89) Documentación Jornadas Sevilla, 1988, loc. cit.

(90) Véase DOBRY, G.: *Review of the Development control System: Final Report*, HMSO, London, 1975.

(91) D. REINHARD COENEN and Juliane JORISSEN, *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit., p. 25.

(92) Véase para esta cuestión del control externo y la necesidad de una participación reglada desde el inicio, Michel PRIEUR: *Revue Juridique de L'environnement*, 2/1981, loc. cit.

es el órgano ambiental que controla la evaluación y realiza la Declaración de Impacto Ambiental. En ese caso un Consejero de un Departamento de Gobierno puede ser a la vez el promotor que elabora el EIA, el órgano ambiental y el órgano sustantivo. Este arbitraje externo se hace también necesario cuando desde la comunidad se producen intervenciones de grupos o sectores, tanto políticos como «ecologistas», que distorsionan con la manipulación y la demagogia el debate y el auténtico proceso participativo. A veces son conflictos y rencillas políticas locales utilizándose la contestación pública a un proyecto con el objeto de desprestigiar o desautorizar al grupo político local en el poder. Otras veces a través de la mentira y tergiversación de la información, amparándose en determinados sectores de la prensa y en la inhibición de la Administración y grupo político dominante, se manipula y confunde el significado, alcance e impactos, de un determinado proyecto.

Mercedes Pardo comenta con agudeza: «ha habido también experiencias en las que el EIA ha sido el centro de tensiones e intereses ajenos a las propias conclusiones del estudio, utilizándose por parte de la administración local u otros como arma arrojadiza para intentar sacar el máximo de ventajas económicas o de otros órdenes distintos al proyecto» (93).

Tanto por una razón o por otra, aparece muy urgente, a mi juicio, la necesidad de un sistema de arbitraje externo, un tribunal imparcial, independiente y neutral, que clarifique esos conflictos y dote al proceso EIA y participativo de la seriedad y rigurosidad que demanda, pues, como señalaba Mercedes Pardo, son «razones de democracia y eficacia» (94) las que abogan por que esa participación sea extensiva y real y el control lo más neutral y objetivo posible.

La participación, pues, no debe servir con su imagería de talismán que justifique decisiones previamente tomadas, sino que debe demostrar que tiene un sentido profundo y que realmente sirve, o es capaz, cuando el caso lo exija, de modificar proyectos o incluso poner en cuestión su necesidad real. Si el proceso EIA no alcanza los niveles de decisión superiores, es decir, a programas, planes y políticas, es necesario que en determinados supuestos se llegue a contemplar esta alternativa. Pudiera muy bien suceder, y así debe ser asumido por la Administración, que como resultado del proceso de evaluación, tal y como acontece en Estados Unidos y otros países, se llegara a denegar la autorización del programa o proyecto, lo que sólo debe entenderse como un éxito del sistema democrático.

Si, por el contrario, sólo cumpliera un papel de falso comodín será rechazada por los agentes sociales dificultando entonces y poniendo en cuestión la toma de decisiones racional y coherente.

Su papel, pues, está en canalizar, por la vía del diálogo y consulta, la razón y hasta la confrontación, la oposición o crítica consistente, si la hubiera, y la valoración o percepción social del proyecto por radical que ella fuera. El proceso participativo debe servir también para marginar y desautorizar, ante la opinión pública, la oposición visceral o incoherente y manipulada, también presente en ocasiones. Sólo regulando y reglando con precisión el proceso se ahorrará tiempo, se democratizará el procedimiento y se evitarán muchos problemas agilizándose, consecuentemente, la licencia.

Dentro de la participación y control aparece, cada vez con más entidad, la aplicación de principios auditores al proceso EIA, en el sentido de vigilancia e inspección durante el ejercicio de la actividad. Y es que debe controlarse y contrastarse de alguna forma su efectividad y validez. La predicción de los efectos de la actividad y el funcionamiento de las medidas correctoras requieren de una revisión con objeto de contrastar efectos observados frente a efectos esperados. Ello permitirá, además, determinar la capacidad predictiva de las técnicas empleadas, siendo percibida como una actividad complementaria a la EIA propiamente dicha y evitando que las medidas correctoras, establecidas en su caso, no queden como simple declaración de intenciones.

6.5. A modo de síntesis. Aspectos a destacar y reflexiones sobre la práctica del procedimiento

El proceso de análisis EIA y la parcela del mismo que representa el Estudio EIA debe dirigirse más a desvelar, anticipar y contrastar, las consecuencias de un proyecto sobre el medio ambiente natural, físico, socioeconómico, cultural..., que a su justificación, no siendo un fin en sí mismo.

Tanto por las complejas interrelaciones presentes en los ecosistemas naturales y sociales, como por los efectos indirectos y acumulativos con implicaciones a largo plazo entre el hombre y el medio ambiente, si realmente se camina hacia una política preventiva, el sistema EIA deberá incorporarse a los niveles de decisión superiores afectando, consecuentemente, al diseño y desarrollo de planes, programas e incluso políticas. En estos supuestos el análisis EIA tendrá una escala no tan pormenorizada como en el caso de proyectos, siendo su dimensión de carácter estratégico y general.

El proceso EIA debe tender a favorecer una coordinación e integración mucho mayor de la política y planificación ambiental con otras formas de planificación sectoriales, ofreciendo un marco ideal para ello la política de ordenación del territorio. La gestión ambiental es de naturaleza inter-

(93) Mercedes PARDO: *Estudios Territoriales*, loc. cit., p. 158. La experiencia que el autor de este trabajo ha tenido en Almería y Granada, con ocasión de un interesante proyecto, certifica con creces esas experiencias a las que alude Mer-

cedes Pardo. Casuística sorprendente que espero ser capaz de describirla algún día.

(94) *Ibid.*, p. 162.

departamental con enfoques interdisciplinarios que el análisis EIA está obligado a contemplar.

La práctica inexistencia de políticas de ordenación del territorio y la notable debilidad de los procesos de planificación urbana y regional existentes dificultan la ágil incorporación de las variables medioambientales, concebidas con amplitud, al proceso de planeamiento territorial. A ello hay que añadir la tradicional debilidad, o incluso ausencia en muchos casos, de coordinación interdepartamental horizontal y vertical entre los diferentes niveles de gobierno, así como la nefasta tradición compartimentada de las políticas sectoriales. El reto de esta nueva visión reglamentada del medio ambiente debe afectar, consecuentemente, a la práctica totalidad de la estructura político-administrativa de gobierno, tanto a nivel de Estado como de las CC.AA. Desde esta perspectiva se presenta la posibilidad de promulgar normativa, incluso más avanzada que la que actualmente se dispone, desde las propias Comunidades Autónomas (95). Ello representa una inestimable oportunidad para corregir deficiencias y ambigüedades, si existe realmente la voluntad política de hacerlo.

El coste de la inexperiencia

La falta de experiencia en el proceso EIA, comparativamente con la mayoría de los países europeos, puede dificultar en gran medida la receptividad y agilidad de este procedimiento en la aprobación de proyectos públicos y privados susceptibles de tener incidencia importante sobre el medio ambiente. Esta inexperiencia, fácilmente detectable en los departamentos o agencias ambientales de muchas CC.AA., presagia que el procedimiento EIA, en lugar de racionalizar y agilizar el proceso, pueda dificultar y retrasar aún más los trámites conducentes a la obtención de autorizaciones o licencias. Ciertamente con ello se haría un flaco favor al objetivo de incorporar las consideraciones ambientales en la toma de decisiones sobre acciones o proyectos, generando una idea equivocada sobre la función y alcance del proceso EIA, para satisfacción de la posición antiamientalista.

Un proceso EIA bien definido y estructurado tiene la ventaja de eliminar de antemano los proyectos inaceptables o controvertidos y de actuar con antelación en la concepción del proyecto rediseñando el mismo, o su ubicación, antes de ser presentado a escrutinio público por los promotores. Consecuentemente su efecto más importante tendrá lugar en el momento en que el promotor conciba el proyecto sabiendo que por sus características, tamaño, naturaleza, ubicación, etc., será necesario pasar por el proceso de análisis EIA reglamentado.

El problema aquí puede estar en que en un exceso de celo del Departamento ambiental, igual-

mente, basado en ocasiones en una incorrecta interpretación de la Directiva, Reales Decretos y Reglamentos, obligue a cumplimentar el procedimiento a determinados proyectos no sujetos reglamentariamente al proceso EIA por no ser intrínsecamente controvertidos ambientalmente, retrasando burocráticamente la gestión, generando una situación de arbitrariedad poco recomendable y desincentivando otras iniciativas en dicha jurisdicción.

Por parte de algunas administraciones, sin ninguna experiencia en el proceso, y de algunos políticos con una concepción estrecha del procedimiento, se ha pensado que exigiendo el proceso EIA a un proyecto se evitan posibles conflictos, con independencia de que el mismo no figure en el anexo II del Real Decreto. Con estas actitudes se hace un flaco servicio a ese enfoque comprensivo, racional y participativo de la temática medioambiental, desprestigiando el procedimiento en lugar de reforzarlo.

Existe también el riesgo de que el procedimiento EIA sea utilizado como arma arrojadiza o instrumento al servicio de rencillas o conflictos políticos locales, interdepartamentales o venganzas intermunicipales. Todo ello está exigiendo la necesidad de una mayor intervención administrativa-política en su clarificación, un debate extensivo que fije responsabilidades y, fundamentalmente, una auténtica participación y consulta pública reglada.

La experiencia, por otra parte, en procesos de participación pública y consulta en la toma de decisiones en España, ha sido hasta la fecha virtualmente inexistente, incluso en la planificación urbana donde el tablón de anuncios de las corporaciones locales ha representado el símbolo por excelencia de lo que se entendía por participación pública, absolutamente desnutrida e incluso despreciada por el corpus político-administrativo. Quizás por esta razón la reglamentación sobre el proceso EIA siga contemplando a la consulta y participación de forma tan ambigua y hasta reticente, lo que presagia serias dificultades a este novedoso procedimiento impuesto por la CEE. La democracia participativa aparece aún muy lejana en nuestra reciente experiencia democrática.

El hecho de que desde mediados de los setenta exista en gran parte de los países europeos un extenso debate sobre el sistema EIA, del que España ha estado y sigue estando ausente, dificulta su eficaz implementación, por muchas leyes o reglamentos que se dispongan. Es necesario, pues, incentivar y propiciar ese debate entre Administración, agentes sociales y académicos, etc.

El proceso EIA, a pesar de las dificultades que hoy presenta, deberá significar ineludiblemente un importante vehículo para la formación y educación pública en materia medioambiental de la Administración y del corpus político, además de

(95) Véase Isabel MATEOS: *Jornadas Sevilla*, 1988, loc. cit. Se han adelantado ya en este cometido la Generalitat Valenciana (Cortes Valencianas 23/2/89), la Junta de Andalucía

y la Generalitat de Cataluña (Decreto 114/1988, de 7 de abril), estando en vías de adaptación normativa muchas otras CC.AA.

la ciudadanía. A través del estímulo de la investigación ambiental aplicada, de carácter multidisciplinar, se propiciará un mayor nivel de conocimiento comprensivo, y plural en sus funciones, del entorno y medio ambiente.

A nivel de Estado se observan diferencias muy acusadas en la sensibilidad ambiental, tanto entre los políticos, en general poco proclives a esta novedosa faceta de gobierno, como entre los agentes sociales. En general, se echan en falta políticos, al frente de las administraciones ambientales, intelectualmente competentes y políticamente equilibrados en el juicio sobre la problemática medioambiental. Por esta razón una educación y formación ambiental amplia debe alcanzar sobre todo al corpus político que es, en definitiva, quien toma las decisiones finales.

¿Qué proyectos deberían someterse a EIA?

Otro aspecto del procedimiento que merece atención especial representa la selección de aquellos proyectos del Anexo II de la Directiva de la CE que debieran, en función de ciertas condiciones, someterse obligatoriamente al proceso EIA. Tan importante como establecer criterios o valores límite en función de la naturaleza, magnitud, localización del proyecto o circunstancias locales, parece de interés realizar un informe de prueba previo, como en Bélgica, o establecer un sistema de evaluación más simplificado, bastante menos exigente en cuanto al alcance y procedimiento del proceso EIA, tal y como está previsto introducir en Grecia. Esta especie de «Comunicado de Impactos», más rápido y ágil, permitiría extender estas consideraciones a proyectos de efectos bastante menos «notables» que los que figuran en el Anexo 2 del Reglamento. Otros proyectos, sin embargo, que no aparecen en el Anexo 2, deberían incorporarse de inmediato a la vista de las implicaciones medioambientales de los mismos. Me refiero a grandes proyectos y planes agropecuarios, importantes transformaciones agrarias y proyectos y desarrollos turísticos de amplitud.

Sería conveniente que, sabiendo que hay proyectos que en determinados emplazamientos pueden generar impactos considerables y en otros, repercusiones medioambientales mínimas, los criterios que definan las actividades susceptibles de someterse obligatoriamente al EIA, en una de sus dos vertientes, completa o simplificadora, no dependieran de la arbitrariedad de un Delegado o incluso Consejero, sino que procedieran de un Comité *ad hoc* específicamente conformado para ese cometido.

En la escala de los proyectos públicos aparece un problema que la normativa debe reconsiderar al poder detectarse situaciones éticamente de difícil aceptación. Este es el caso cuando el promotor del proyecto es además el órgano sustantivo que concede la licencia o autorización, estando el órgano ambiental dentro del mismo Departamento de Gobierno. Este supuesto invalida, cierta-

mente, la filosofía y razones de fondo presentes en la Directiva Comunitaria, al aparecer el promotor como juez y parte. Por ello aquí, más que en ningún otro caso, se hace necesaria la incorporación al procedimiento de un escrutinio externo, independiente y neutral, que garantice la objetividad en la evaluación y la transparencia, canalizando con todas garantías el nivel de debate y la consulta.

Algunas recomendaciones finales

A pesar de la falta de experiencia aún existente con este instrumento-proceso de política ambiental, pueden observarse ya ciertos problemas y desajustes que deberán afrontarse con urgencia si se desea que este novedoso procedimiento de la política medioambiental cumpla su cometido.

— Se advierte un cierto desconocimiento de la filosofía y alcance del procedimiento en la propia Administración Autónoma. Más que un tema de especialistas en ciencias naturales y biológicas, el proceso exige enfoques multidisciplinarios de carácter más generalista. Para ello es necesario que al frente de los órganos decisorios tanto ambiental como sustantivo, existan competentes profesionales con formación pluridisciplinar.

— Debe evitarse la arbitrariedad en la obligatoriedad impuesta a un proyecto para incorporar el procedimiento EIA, así como contemplarse la posibilidad de incorporar un procedimiento simplificado para determinados proyectos no incluidos en el Anexo 2 del Reglamento.

— No puede utilizarse este procedimiento para redimir conflictos interdepartamentales ni para provocar el abandono del proyecto a través de triquiñuelas burocráticas que alarguen indefinidamente el proceso. Y para ello debe contemplarse como factible la posibilidad de no concesión de la licencia, si existen razones de peso que lo justifiquen.

— La Administración debe adoptar un papel activo, de colaboración con los promotores y con los sectores de la opinión pública que deseen participar, muy lejos de una actitud pasiva o de inhibición ante la comunidad y los agentes sociales más incisivos.

El órgano ambiental, en particular, debiera cooperar con los promotores en la provisión de información, en la definición de posibles impactos, en el establecimiento de canales de diálogo entre los sectores sociales y en la promoción y clarificación de la posible controversia. La Administración no está en el procedimiento para pedir y exigir solamente, sino para colaborar, participar y cooperar tanto en la información y clarificación como en la resolución de los conflictos. Esta es la objetividad y neutralidad que se le exige.

— Debe de reconsiderarse con urgencia el papel sustitutorio del debate, participación y clarificación que, de forma generalmente censurable, están jugando los medios de difusión y especifica-

mente la prensa, suplantando en la generalidad de los casos una labor que debiera estar dirigida por la propia Administración o ese órgano externo neutral tan necesario en ocasiones al que se ha hecho referencia en anteriores epígrafes. La prensa, cuyo papel podría ser muy estimable, está tomando el protagonismo que correspondería a órganos imparciales o neutrales, deformando y desinformando frecuentemente, más que regulando un debate limpio y plural. Y todo ello ante la apatía e inhibición de los sectores políticos dominantes en algunos casos, o la impropia manipulación de dichos medios en otros. Deben evitarse las actitudes extremas y situarse en posiciones más objetivas y neutrales, más flexibles y respetuosas con el «corpus social».

La pasividad de la Administración ante la desinformación y manipulación que frecuente-

mente conlleva el papel que está jugando un sector importante de los medios de difusión en algunas CC.AA., resulta altamente peligroso y distorsionador por constituir el único polo de referencia informativa. Todo ello puede provocar, a medio plazo, un desprestigio del enfoque ambiental y, a la postre, del procedimiento EIA.

Finalmente, parece urgente la articulación de un proceso de debate en el que participen Administración, promotores, sectores ecologistas, ciudadanos y todo tipo de agentes sociales, incluidos los profesionales y la Universidad, a la luz de la experiencia que empieza a acumularse con este esperanzador instrumento-proceso que significa la Evaluación de Impacto Ambiental. Recorrer ese camino, como lo han hecho otros países, facilitará una implantación del procedimiento menos traumática y con una mayor aceptación social.