

Evaluación de Impacto Ambiental en España: resultados prácticos

Gabriel ESCOBAR GÓMEZ

Ingeniero Agrónomo

RESUMEN: En este artículo se analiza la validez del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento capaz de lograr una mejora de los aspectos ambientales de los proyectos. En opinión del autor la arbitrariedad que implica la EIA en su actual concepción la invalidan como herramienta eficaz para lograr este objetivo. Se realiza un estudio de 67 Declaraciones de Impacto Ambiental, destacándose la *discriminación de los proyectos privados frente a los públicos*, las abundantes infracciones de la normativa vigente, las consecuencias espaciales de la existencia de órganos ambientales diversos con criterios variables, la escasa efectividad de la participación pública y los resultados de la actual legislación en la materia. Finalmente, tras advertir del riesgo de considerar la EIA como un instrumento de gestión territorial, se aboga por un sistema que incorpore los criterios ambientales como un elemento más en los procesos de diseño y no de forma independiente al resto de la concepción de los proyectos.

1. INTRODUCCIÓN

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) está configurándose en nuestro país como el principal instrumento de gestión ambiental, el más popular y profusamente utilizado. Además de la legislación de rango nacional (RDL 1302/86 y RD 1131/88) varias Comunidades Autónomas han dictado leyes específicas en esta materia. Ante cualquier actividad conflictiva, por sus repercusiones ambientales o por otra causa, ya sean grandes aeropuertos, cárceles o campos de golf, las evaluaciones de impacto

se esgrimen como armas arrojadizas, o se invocan cual *Bálsamo de Fierabrás*, capaz de sanar cualquier herida. Las repercusiones de este procedimiento sobre la vida de los ciudadanos son bastante más importantes de lo que pudiera parecer. A la EIA se han confiado en gran medida las posibilidades de lograr un entorno con la adecuada calidad ambiental. Además cada vez es mayor el número de actividades sometidas a este procedimiento pues, aparte de los doce grandes tipos de proyectos recogidos en la legislación nacional, diversas legislaciones sectoriales y autonómicas abarcan docenas de actividades más, hasta incluir casi cualquier proyecto imaginable.

Recibido: 25.10.93

Esta importancia parece justificar un repaso de las verdaderas posibilidades y la eficacia de la EIA, más allá de la aceptación acritica con que parece contar. Frente a esta postura la experiencia de numerosos profesionales durante estos años, y los resultados obtenidos de su aplicación, indican tal cúmulo de deficiencias que apuntan a que la EIA, por sí sola y en su planteamiento actual, resulta un instrumento inoperante cuando no pernicioso, no el menos malo de los procedimientos para la integración ambiental de los proyectos, sino el peor de los posibles. El análisis que a continuación se expone es el resultado de la experiencia adquirida mediante la realización de más de cuarenta estudios de impacto para diversas administraciones a lo largo de los últimos cinco años, así como del examen de las 64 Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) hechas públicas por la Dirección General de Política Ambiental entre Marzo de 1991 y Diciembre de 1993 (HERRERA et al. 1993). Hay que señalar no obstante que las irregularidades más graves y la mayor ineptitud técnica se están dando en la administración ambiental de algunas comunidades autónomas, en algunos casos con tintes escandalosos.

2. ARBITRARIEDAD DEL PROCEDIMIENTO Y TOMA DE DECISIONES EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

El objetivo fundamental de la EIA es determinar, "respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de llevar a cabo la actividad proyectada y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales." (RD 1131/88). Nos encontramos aquí con un aspecto básico, que pone en cuestión el propio concepto de evaluación de impactos. ¿Cómo se determina qué es conveniente y qué no lo es? ¿Qué condiciones son exigibles, y con que intensidad, y cuáles no? En toda la legislación, y en la bibliografía en materia de EIA, no existe nada que aclare este punto fundamental.

Podría pensarse que la existencia de impactos críticos basta para invalidar un

proyecto, pero una vez más el Reglamento no nos aclara nada, pues incluye lo explicado en la explicación, al definir Impacto Crítico como "Aquel cuya magnitud supera el umbral aceptable. Con él se produce una pérdida permanente de la calidad de las condiciones ambientales, sin posible recuperación, incluso con la adopción de medidas protectoras o correctoras" (RD 1131/88). No sabemos cual es el umbral aceptable. ¿Aceptable para quién?. En todo caso éste no es el criterio que se sigue. Toda autopista, todo embalse, producen una pérdida permanente sin posible recuperación de la calidad de las condiciones ambientales preexistentes, pero prácticamente todos los proyectos de este tipo han resultado ambientalmente convenientes hasta la fecha para los órganos competentes. Tampoco son criterios la afección a espacios naturales protegidos (pues son abundantes los proyectos en esta circunstancia aceptados) o el grado de rechazo público (pues proyectos sumamente cuestionados en el proceso de participación pública son declarados favorablemente mientras se rechaza a otros contra los que no existe una oposición ciudadana mayor).

La respuesta es que no existe criterio de ningún tipo. El resultado es la arbitrariedad. En medio ambiente no existe una comunidad científica, en el sentido Khuniano del término. Sensibilidad, formación, intereses profesionales o de otro tipo son los que determinan la respuesta que cada uno da a las diferentes cuestiones. Se están admitiendo como verdades científicas lo que no son sino hipótesis, cuando no mitos o deformaciones demagógicas. Lo que se define como "los criterios generalmente aceptados por la comunidad científica" no pasa de ser un conjunto de lugares comunes, dignos del Diccionario de Tópicos de Flaubert. Un mismo proyecto puede afectar de manera significativa a una formación vegetal de gran valor pero resultar imprescindible para mantener la calidad de las aguas subterráneas. ¿Es ambientalmente conveniente o deseable?. La experiencia dice que las respuestas son para todos los gustos. Si su proyecto altera gravemente una formación geológica de interés y la única alternativa supone la destrucción de un

paisaje singular lo va a tener difícil si el responsable de la decisión es un geólogo (yo, de paisaje, no entiendo). Estos no son casos hipotéticos. Se han dado en la realidad.

Sin duda en muchas ocasiones resulta difícil establecer unos criterios objetivos desde un punto de vista estrictamente técnico. Actitudes sociales, intereses legítimos, modas y necesidades inmediatas tienen muchas veces un peso decisivo y son criterios, posiblemente tan válidos como cualquier otro, ante determinados problemas. Intuitivamente podemos percibir que establecer unas normas de comportamiento no es algo sencillo. Cada miembro de la sociedad puede haber desarrollado una filosofía personal de lo que es ambientalmente deseable y lo que no lo es. Pero estas filosofías varían ampliamente de acuerdo con las personas y las preferencias que son deseables para unos son perjudiciales para otros.

En una sociedad democrática el objetivo social surge del conflicto entre los objetivos privados divergentes a través del proceso político. Ello implica la existencia de un conjunto de reglas que permitan que un conjunto de opiniones contradictorias se resuelvan en una ordenación de las preferencias sociales. Estas reglas han de ser aceptadas por todos, independientemente de que no sean favorables para los intereses privados de algunos y, en cualquier caso, no es seguro que el resultado de este proceso sea eficiente. Siempre será más deseable que el acuerdo surja de la discusión racional que de posturas que parten de "verdades" indiscutibles, pero ésta es otra cuestión.

En la práctica el problema que se plantea en la EIA no es la mayor o menor dificultad de establecer un sistema de reglas de decisión objetivas o aceptadas, sino su ausencia, la carencia de unos criterios explícitos, que permitan saber que se puede y que no se puede hacer, y en base a los cuales sea posible una definición de derechos y obligaciones y, sobre todo, una crítica que haga posible tanto un juicio sobre las resoluciones como un control efectivo de la validez de éstas.

En algunos aspectos de los problemas ambientales ya se han establecido estos criterios. Existe una normativa clara sobre la

calidad de las aguas y del aire, la utilización de productos fitosanitarios o la protección de determinadas especies animales. Las regulaciones que imponen estas normas pueden ser más o menos válidas pero proporcionan un marco para la discusión. Permiten saber a que atenerse en relación con los actos que las afectan y sientan una base para juzgar la corrección de las decisiones que se toman en base a su aplicación.

Nada parecido existe en la EIA, y esa ausencia de criterios tiene resultados devastadores sobre la validez de todo el procedimiento. Significa que la decisión queda en manos de la discrecionalidad de un órgano administrativo gubernamental. Este hecho tiene consecuencias de enorme gravedad y no parece que halla sido valorado en toda su dimensión. En primer lugar la Administración Pública no es un agente neutral dentro de la evaluación ambiental de los proyectos. Al contrario, la amplitud de la intervención pública sobre el territorio y la dimensión de la mayoría de sus actuaciones colocan al Estado como el principal causante de alteraciones ambientales, tanto por su número como por su gravedad. Esta circunstancia socava gravemente la confianza y la fiabilidad de los resultados de la EIA de los proyectos públicos.

La ausencia de unas reglas en las que basar las decisiones impide un control efectivo de las decisiones administrativas. La separación formal del órgano ambiental y el sustantivo en la práctica no garantiza ningún tipo de independencia de uno frente a otro. No ya cuando ambos coinciden en el mismo organigrama administrativo, como ocurre en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Tampoco cuando dependen de instancias ejecutivas distintas, como ocurre con las Agencias de Medio Ambiente de muchas comunidades autónomas. El que la decisión se vuelque en un sentido o en otro no ha de responder necesariamente a razones de valoración ambiental. El poder político responsable de las decisiones es único y tiene sus propios objetivos. La decisión final puede depender tanto de criterios técnicos como de oportunidad frente a la opinión pública y, sobre todo, del peso político del representante de cada organismo, y ello suponiendo que el responsable político

del órgano ambiental ejerza una labor beligerante de defensa de su ámbito de actuación, lo que es de esperar normalmente, pero que no tiene porque ocurrir.

La carencia de criterios de decisión lleva además implícita la atribución a los técnicos de la Administración de una suprema capacidad técnica y sabiduría científica, cosa que, desgraciadamente, no siempre es así. Independientemente de ello en la práctica esto significa una enorme variabilidad en las posibles decisiones pues distintos organismos ambientales pueden realizar valoraciones diferentes o puede adoptar baremos diferentes según multitud de circunstancias.

A priori no hay porque suponer mala fe, arbitrariedad, dejadez, incompetencia o intenciones ocultas en la actividad de los órganos ambientales. Pero el hecho es que, por más que ello sea constatable tan solo en determinadas ocasiones, personas u organismos, estas circunstancias se dan hoy en España. Y esto nos conduce a la raíz del problema. En ausencia de reglas de decisión explícitas lo adecuado de las resoluciones queda al albur de que las personas encargadas de tomarlas reúnan una serie de requisitos, que nada garantiza que posean, y sin posibilidad de establecer una base para controlar lo adecuado de la decisión adoptada.

Con el procedimiento de EIA vigente el Estado se erige en juez y parte, se atribuye la última palabra y pide a la sociedad que se limite a mantener una actitud meramente pasiva. En medio ambiente a la Administración la bondad y el conocimiento se le suponen sin mayor discusión. Esto es algo sorprendente por lo inusual y nos retrotrae a posturas más propias del Despotismo Ilustrado que de una nación moderna. No suponemos la bondad intrínseca de la policía y los jueces, por ello existe la legislación penal o procesal. No damos por supuesta la buena intención de la Hacienda Pública y para ello existe un conjunto de regulaciones que permiten saber cuando se ha actuado correctamente y cuando no. En una nación democrática el objetivo de gran parte de las leyes es limitar y proteger a los ciudadanos contra la arbitrariedad del Estado. Las obligaciones no solo han de ser las mismas para todos, sino que el grado de

exigencia en su cumplimiento, las formas de su aplicación, la posibilidad de comprobar lo correcto de las decisiones administrativas, han de ser independientes de la aptitud o ineptitud, la moralidad o inmoralidad, del poder público.

3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EIA

Consecuencia de lo anterior es la discriminación, de hecho, que sufren los proyectos privados frente a los públicos en la aplicación del procedimiento de EIA, discriminación especialmente grave si, como pensamos, en un tema tan novedoso como el medio ambiente la actitud de los poderes públicos debería ser de estricta ejemplaridad y no de aprovechar la insuficiencia de la normativa en su propio beneficio, mientras se actúa de forma rígida con los ciudadanos. Esta discriminación toma dos formas. Por un lado el distinto rasero con el que se valoran los proyectos de iniciativa pública con respecto a los privados. Por otro los muy diferentes efectos que supone la aplicación del procedimiento de EIA a las iniciativas de los particulares.

La muestra de Declaraciones de Impacto estudiada, que no puede considerarse significativa estadísticamente de lo que ocurre en el conjunto del país al referirse solo a proyectos tramitados por el MOPTMA e incluidos en el Anexo del RDL 1302/88, donde solo se refiere a actuaciones de gran magnitud y potencial agresivo, resulta tal vez poco explícita en este sentido, siendo mucho más evidentes estas circunstancias en las comunidades autónomas con legislación específica. Entre las 64 DIA analizadas solo 57 aportan información que permite conocer parcialmente el procedimiento administrativo, las características del proyecto y las del medio afectado. No obstante la información es con frecuencia variable existiendo datos, fundamentalmente de tramitación de los expedientes, que solo se aportan en algunos casos. Sin embargo esta circunstancia ya es en sí misma una buena prueba de lo comentado con anterioridad, en el sentido de que la EIA es un procedimiento arbitrario y teñido de personalismo.

En los 11 meses entre Marzo de 1991 y Enero de 1992 solo se publicaron 7 DIA. Estas no proporcionan ningún tipo de información sobre el procedimiento seguido, el tipo de impactos, participación pública, características del proyecto, el medio o el estudio de impacto. El condicionado es con frecuencia pueril o de difícil comprensión. A partir de Enero de 1992, coincidiendo con el nombramiento de un nuevo equipo en la Dirección General de Política Ambiental, el panorama cambia sustancialmente. En los siguientes 12 meses se publican 57 DIA que proporcionan abundante información, aunque no siempre completa, sobre las circunstancias de cada expediente y el condicionado de las Declaraciones se vuelve más preciso y adecuado.

Sobre las 64 DIA analizadas 47 se refieren a proyectos de iniciativa pública mientras que solo 17 son de iniciativa privada. Sobre las 57 que aportan información, 16 privadas y 41 públicas, al menos 7 actuaciones públicas, el 17%, implican a espacios naturales protegidos. Esto ocurre igualmente con 2 de las privadas, el 12,5%, si bien en un caso, una autopista, se trata de un proyecto "semipúblico". Ninguno de los proyectos públicos tiene una declaración desfavorable, cosa que sí ocurre en 3 casos, el 19%, de los privados. Entre las analizadas ninguna planteaba modificaciones significativas sobre el diseño o localización de la actuación a pesar de, en algún caso, la persistente solicitud en este sentido por instituciones y organismos responsables de la conservación de la Naturaleza o la afección a espacios protegidos por legislación nacional y convenios internacionales.

Mientras todos los proyectos privados han sido obligados a cumplir escrupulosamente con el procedimiento administrativo prescrito, en muchos proyectos públicos ni siquiera se guardan las formas. Al menos en 13 casos la aprobación técnica del proyecto es previa a la remisión del expediente, incumpliendo lo establecido en el Art. 16.3 del Reglamento. En algunos de estos casos el órgano sustantivo aprobó el proyecto definitivo o avanzó en el desarrollo de la actuación, elaborando proyectos concretos de construcción antes de la realización de la DIA. Al menos en otros 6 casos la

presentación del Estudio de Impacto así como el proceso de información pública del mismo se realizaron antes incluso de recibir las contestaciones a la Memoria-resumen. Si bien esto puede no constituir técnicamente una infracción, pues tales respuestas tienen carácter discrecional, no es desde luego una actitud ejemplar. Al menos en 4 casos no se envió la Memoria-resumen a ICONA, incumpliendo el Art. 13 del Reglamento. Sorprendentemente en los dos casos de obras portuarias se consulta a un solo organismo, ICONA, en contra de lo habitual que es solicitar la opinión de varias instituciones, mientras no se envía la Memoria-resumen a ningún organismo específicamente dedicado al estudio de los ecosistemas marinos. En otros muchos casos de proyectos públicos estudiados la aprobación técnica se produjo en los quince días siguientes a la remisión del expediente demostrando una confianza pasmosa en que la DIA no iba a suponer ningún tipo de alteración.

Este cumplimiento de la letra de la Ley pero no de su espíritu no es infrecuente en la administración. No son raros los casos en que se recurre a denominaciones que evitan someter un proyecto al procedimiento de EIA. Así muchos tramos de autopistas o líneas de ferrocarril se designan como "duplicación de trazado", "acondicionamiento", etc. En otros casos se incumplen espíritu y letra. Tenemos constancia de varios proyectos públicos en los que se han iniciado las obras mientras el trámite de EIA aún no ha concluido y sin que el órgano ambiental haya aplicado las sanciones administrativas a las que les obliga la Ley (por ejemplo obras incluidas en el Plan de Carreteras de la Isla de La Gomera o el aeropuerto de ésta misma Isla). Mientras tanto a los ciudadanos se les exigen todo tipo de controles y formalidades, a veces con un espíritu burocrático que raya en lo grotesco.

Con respecto a la aplicación del procedimiento de EIA este resulta ser especialmente pernicioso para los proyectos privados. En primer lugar por su desesperante e incomprensible duración. En las 74 DIA analizadas la duración media del procedimiento, entre el momento de presentación de la Memoria-resumen y la publicación de la DIA, es de 26 meses. Entre la iniciación de la información pública, ya

Tabla 1

	MEMORIA RESÚMEN- INFORMACION PUBLICA	INFORMACIÓN PÚBLICA-PUBLICACIÓN	TOTAL (Meses)
PÚBLICOS	14	11,5	25
PRIVADOS	11,5	17,5	27

elaborado el estudio de impacto, y la publicación de la DIA en el BOE la duración media es de 11 meses para los proyectos públicos y de 17 meses para los privados (Tabla 1).

Independientemente de la mayor facilidad de los organismos públicos, por su conocimiento del procedimiento administrativo y su capacidad de acceso al órgano ambiental, sobre todo cuando tan solo les separa de éste un tramo de escaleras, para facilitar los trámites burocráticos de un procedimiento complejo, novedoso y poco rodado, estas dilaciones tienen efectos muy concretos sobre los proyectos privados.

Las actuaciones públicas se enmarcan en un contexto de planificación temporalmente más extenso y, con frecuencia, es posible adaptar el largo trámite ambiental dentro de todo el procedimiento de ejecución de la obra pública. Sin embargo retrasar indefinidamente, pues nunca se sabe cuando se resolverá el procedimiento, el inicio de una actividad económica privada tiene consecuencias mucho más graves. Por lo general supone una larga inmovilización de capital que a veces ocasiona importantes costes directos y de oportunidad o estrangulamiento de procesos productivos ya en marcha. En otras ocasiones el tiempo transcurrido entre el inicio del procedimiento y su conclusión supone modificaciones de la situación económica o de los mercados, que hacen inviable o desaconsejan la realización de la actuación prevista. No es raro que muchos inversores abandonen antes de la finalización del procedimiento y se muestren contrarios a la realización de cualquier nueva iniciativa.

Se está dando incluso un efecto frontera por razones ambientales en función de los distintos criterios de valoración ambiental y de eficacia burocrática entre las comunidades autónomas. Es evidente en cualquier caso que la dilatación en los plazos y la incertidumbre sobre las resoluciones no contribuyen en absoluto a fomentar la competitividad ni a incentivar la localización de actividades productivas. Estas diferencias, paradójicamente, están significando que entre diferentes Comunidades Autónomas se produzcan distorsiones que modifican las condiciones de mercado cuya igualdad a nivel europeo era un objetivo básico de la Directiva 85/337 CE.

La participación pública no parece que sea el mecanismo capaz de corregir estos problemas. En la EIA el objetivo de la participación pública es doble. Por un lado disponer de información sobre la sensibilidad social ante determinadas alteraciones ambientales. Por otro establecer un sistema de publicidad que permita controlar la actuación de la administración y la corrección del procedimiento.

Las publicaciones del MOPTMA afirman que el Reglamento "desarrolla bastante al límite las posibilidades de difusión y participación" (GONZÁLEZ ALONSO, S., et al, 1989). La tabla siguiente refleja la relación entre el número de organismos, instituciones y grupos, a quienes se recabó información y opinión sobre la Memoria-resumen de los distintos proyectos y los que respondieron a esta consulta (Tabla 2).

Estos resultados son indicativos de la realidad de la preocupación ambiental en nuestro país. Los incentivos para la

Tabla 2

ORGANISMOS Y GRUPOS	Nº DE CONSULTADOS	RESPONDIERON	%
Administración central	137	87	63,5
Administración Autonómica y Local	262	104	39,7
Científicos	115	15	13,0
Ecologistas	267	28	10,4

realización de aportaciones razonables, que pudieran resultar útiles, parecen mucho menores que los existentes para actividades más llamativas o remuneradoras. Si el comportamiento de los grupos ecologistas tal vez era de esperar, y pone en su justo lugar muchas de sus actuaciones, el de la Universidad no es menos vergonzoso. Departamentos con abundantes publicaciones y costosos cursos sobre EIA, donde se vincula su validez a la participación pública, desprecian sistemáticamente responder, demostrando en la práctica lo teórico de sus argumentos.

En cualquier caso los resultados de este tipo de participación confirman lo indicado anteriormente en relación con la generalizada falta de criterios y de conocimientos en materia de medio ambiente. Se da el caso que, ante un mismo proyecto, diversos organismos respondan no ya valorándolo de forma distinta, lo que para unos es positivo para otros es negativo, sino pronosticando efectos absolutamente opuestos sobre un mismo factor ambiental, lo que para unos va a disminuir para otros va a crecer. Organismos de los que cabría esperar el máximo rigor indican el especial cuidado que ha de tenerse con elementos inexistentes en cientos de kilómetros a la redonda. Son frecuentes posturas maximalistas a priori, el desconocimiento por los funcionarios de las administraciones públicas de la legislación de EIA y la abundancia de lugares comunes que nada aportan.

En cuanto al preceptivo procedimiento de Información Pública del proyecto y el estudio

de impacto los resultados no son más alentadores. Sobre las 57 DIA que la describen solo en 26 existen alegaciones de carácter ambiental, todas ellas a proyectos públicos. En algunos casos estas alegaciones, bien fundamentadas, señalan aspectos importantes que no han sido suficientemente considerados. El criterio parece ser su aceptación e inclusión en el condicionado siempre y cuando no supongan modificaciones significativas del proyecto o su reconsideración global.

Lo expuesto hasta ahora pone en evidencia los graves inconvenientes administrativos y la falta de fiabilidad técnica de la EIA, así como su incapacidad para actuar como un instrumento de toma racional de decisiones y de control social de las mismas. Hasta que punto los conflictos generados por el procedimiento administrativo de la EIA no se justifican por los resultados obtenidos, dada la escasa aportación que supone este instrumento a la integración y control ambiental de los proyectos, se puede comprobar mediante el análisis del condicionado de las DIA, esto es, de las exigencias que han de cumplir los proyectos para resultar ambientalmente viables. Las conclusiones más significativas son las siguientes:

- Al concepto de EIA va, de hecho, asociada la idea de que toda alteración ambiental es intrínsecamente negativa. Esta predisposición va más allá del tratamiento que se le da al impacto en el Reglamento, donde los conceptos técnicos a utilizar se refieren exclusivamente a impactos

negativos, distorsionando los resultados de la evaluación. Este sesgo ignora la complejidad de los procesos ambientales y las muy diversas repercusiones que tienen sobre el territorio la implantación de infraestructuras y actividades económicas. Se obvia de este modo que, con mucha mayor frecuencia de la que se piensa, los proyectos tienen efectos ambientales positivos y la necesidad de realizar actividades de desarrollo económico y social como requisito indispensable de conservación ambiental. Así cualquier actuación se mira con desconfianza y cualquier promotor es visto como un delincuente en potencia al que es necesario controlar pues en el "pensamiento" ambientalista toda alteración es intrínsecamente perversa.

- Es imposible, con demasiada frecuencia, conocer los verdaderos efectos ambientales de los proyectos. Así en los proyectos de carreteras uno de los impactos ambientales más significativos es el efecto barrera y la compartimentación del territorio que inducen las infraestructuras lineales. Sin embargo la EIA se realiza sobre tramos de escasa dimensión que impiden analizar esta circunstancia. Sobre las 35 DIA de carreteras que aportan información sobre la longitud del tramo analizado 23, el 65%, corresponden a trazados de menos de 10 Km de longitud y solo 5 a tramos de más de 30 Km. Lo que no reviste ninguna gravedad al analizar independientemente veinte tramos de 10 Km resulta inadmisibles cuando se valora el efecto global de una infraestructura de 200 Km. Situaciones similares se plantean en todo tipo de proyectos. Una presa, individualmente, tiene unos efectos ambientales radicalmente distintos que un sistema completo de regulación y aprovechamiento de un río o una cuenca. Una central térmica puede diseñarse para resultar aceptable ambientalmente pero cuando se contempla el efecto simultáneo de 30 instalaciones de este tipo aparecen alteraciones no detectables en el análisis individual. Estos efectos, que son los verdaderamente importantes desde el punto de vista ambiental, no son considerados en la EIA.

- Esta situación nos remite a un problema básico en la integración de los proyectos

públicos más agresivos. Estos proyectos vienen dados por una planificación sectorial de gran alcance (Plan Hidrológico Nacional, Planes Generales de Carreteras, Plan Energético Nacional, etc.). Sin embargo por Ley estos grandes planes, en los que descansa la capacidad de generar un modelo de crecimiento ambientalmente correcto, están excluidos del procedimiento de EIA. Una vez aprobado el Plan cada proyecto derivado está dotado de una lógica interna que impide una integración ambiental mínimamente consecuente y da lugar a que en un alto porcentaje de los proyectos el impacto sea irrelevante.

- En estas circunstancias es lógico que la mayoría de las veces no exista el preceptivo análisis ambiental de las alternativas del proyecto, incluso en aquellos ambientalmente más conflictivos o que afectan a espacios naturales de alto valor y fragilidad. Sobre 57 DIA solo en 21 casos se realizaba estudio de alternativas. En el caso de las carreteras de la Administración Central esta circunstancia se está corrigiendo poco a poco, al someter a EIA los Estudios Informativos y no los proyectos más elaborados, lo que supone un avance para la integración ambiental de los proyectos. Sin embargo no podemos ser optimistas. Aunque solo sea a título de ejemplo, basado en la experiencia personal de una decena de casos, la variable ambiental solo es considerada en la selección de propuestas definitivas cuando coincide con lo deseable desde otros ámbitos de decisión. En caso contrario se ignora.

- Más grave resulta sin embargo la situación en muchas comunidades autónomas. Por ejemplo, la legislación de carreteras de diversas autonomías vincula la realización de la EIA al proyecto de construcción, cuando ya está todo decidido y poco se puede hacer para evitar conflictos. A esto se une la actitud de algunos responsables de órganos ambientales que intentan cubrir su incapacidad técnica exigiendo proyectos totalmente definidos y acabados para hacer la EIA.

- El resultado es que la EIA es un mero maquillaje y las DIA se reducen a un conjunto de recetillas y buenas intenciones sistemáticas, reiterativas y poco útiles cuando no disparatadas. El contenido de las DIA de

la Dirección General de Política Ambiental, que con diferencia son las de mayor calidad de las realizadas en España, se puede clasificar en tres categorías:

a) En la mayoría de los casos la Declaración se limita a recordar que hay que cumplir la Ley, algo que debería ser obvio en cualquier caso. En materia de calidad de las aguas, cauces públicos, calidad atmosférica, seguridad de las obras, canteras, vías pecuarias, fauna protegida, normas de voladuras, patrimonio histórico-artístico, espacios naturales, las declaraciones recuerdan que no hay que realizar actuaciones ilegales, hecho que nos informa sobre todo de la seriedad con que, en ocasiones, se toma el Estado su propia legislación.

b) En un segundo grupo entran un conjunto de indicaciones con el fin de lograr actuaciones cuidadosas en aspectos no regulados por legislación específica. En esta categoría entran las exigencias y recomendaciones para elaborar proyectos de restauración de los terrenos afectados, limitar los niveles de intensidad sonora sobre la población, mantener el viario existente, evitar la realización de vertidos potencialmente contaminantes, no interferir acuíferos, controlar la emisión de polvo o no actuar fuera de los terrenos ocupados por las obras. Estos aspectos se recogen de forma sistemática en prácticamente todas las DIA, convirtiéndose en una exigencia para todo tipo de proyectos por lo que lo razonable sería que fueran objeto de una normativa específica. Por otra parte estas exigencias resultan inútiles al fijarse la EIA tan solo en el proyecto evaluado. Así ocurre que se exigen pantallas antirruído para proteger una población del ruido de una nueva carretera cuando el principal factor de ruido es un ferrocarril preexistente sobre el que nada se dice. En otras ocasiones se plantean todo tipo de recomendaciones para mantener la continuidad de cauces que ya han sido obstruidos por actuaciones aguas arriba. Se impone el mantenimiento del viario existente pero no se define la tipología de los pasos, con lo cual frecuentemente resultan inútiles al ser de dimensión insuficiente para el paso de maquinaria agrícola.

c) Un tercer nivel recoge un conjunto de disposiciones que intentan compensar insuficiencias del estudio de impacto, mediante la demanda de estudios específicos complementarios, así como el seguimiento de la evolución ambiental del proyecto mediante la remisión de informes al órgano ambiental. Estos estudios e informes generalmente se sitúan desvinculados de la evolución normal del proyecto. Supuestamente sus resultados pueden dar lugar a modificaciones en el contenido de la DIA pero no hay noticias de que esto haya ocurrido en alguna ocasión hasta la fecha. Contrasta la exigencia de las Declaraciones para definir las medidas correctoras en el estudio con el máximo detalle con el deseable escaso nivel de definición del proyecto con objeto de lograr su máxima integración.

4. ALTERNATIVAS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS

Sería un error pensar que la ineficacia de la EIA como procedimiento administrativo y como instrumento de gestión ambiental son corregibles con el tiempo, mediante una aplicación más cuidadosa y un mayor nivel técnico en los estudios y en las resoluciones del procedimiento. El problema está en el propio concepto de EIA, en la idea de que es posible realizar un análisis de los proyectos con una perspectiva exclusivamente ambiental, de que es posible separar las implicaciones ambientales del resto de la concepción del proyecto. El procedimiento de EIA implica una aproximación sectorial, tan criticable e insatisfactoria como un análisis exclusivamente económico o técnico y, desde luego, en absoluto "ambiental" pues este concepto implica eliminar las visiones parciales y entender que el análisis de las actividades humanas solo se puede realizar atendiendo a un conjunto de relaciones complejas.

Especialmente preocupante resulta la generalización de la EIA como instrumento de gestión del Suelo No Urbanizable. No entraremos aquí en las deficiencias que la actual legislación del suelo presenta para una adecuada ordenación de los espacios no urbanos o urbanizables. Tan solo señalar

que, ante las carencias de la legislación, la EIA se está introduciendo cada vez más en los procesos de planeamiento, como instrumento de control de los usos y actividades en el suelo rústico. Nos encontramos así en que Planes cuyo objetivo es definir unas reglas claras y concretas, para conocimiento general, sobre las posibilidades de aprovechamiento del suelo, se plasman en la realidad mediante un instrumento esencialmente arbitrario, anulando las posibilidades de los Planes de Ordenación del Territorio de convertirse de forma efectiva en elementos de planificación y control de los usos del suelo, desde una perspectiva global de las necesidades y posibilidades de cada espacio.

En nuestra opinión solo desde la planificación general y desde la concepción de los proyectos se pueden resolver los problemas apuntados. La EIA aísla los aspectos ambientales del resto del proceso de diseño y actúa como un factor exógeno, en el que las medidas correctoras con frecuencia no tienen más que un efecto cosmético. Se separa la aprobación general del proyecto de su aprobación ambiental, alargando innecesariamente los trámites burocráticos e incrementando los costes de operación sin que ello implique necesariamente un mayor control, pues no existen criterios de valoración, además de ofrecer una coartada para la no consideración de la normativa ambiental vigente en la aprobación técnica de los proyectos.

Es por tanto preciso integrar los aspectos ambientales como un elemento más de los proyectos, al mismo nivel que los económicos, técnicos, sociales y administrativos. La solución pasa por establecer una normativa técnica que fije los elementos ambientales a considerar en los proyectos, que es admisible y que no lo es, su contenido y tratamiento, de tal modo que puedan establecerse soluciones factibles que incorporen en el diseño las consideraciones ambientales. Existen Normas Técnicas para los distintos tipos de obras y producción de bienes de capital o de consumo. Estas Normas establecen las características técnicas tomando en cuenta factores relativos a la seguridad pública, costes, procedimientos administrativos de

verificación y control, etc. Es necesario que incorporen igualmente criterios ambientales y toman en cuenta tanto la legislación vigente en materia de medio ambiente y protección de los recursos naturales como criterios ambientales no legislados pero que deben ser tenidos en cuenta en la planificación y ejecución de una obra o de un producto manufacturado. Este sistema permite vincular el cumplimiento de las normas ambientales tanto en la aprobación técnica como en la ejecución de la obra, a través de los pliegos de condiciones para la contratación de su ejecución y por las certificaciones del director de obra. Al ser de aplicación general se evitaría la existencia de los actuales proyectos exceptuados o excluidos del trámite de EIA así como la arbitrariedad y las dilaciones administrativas.

No es probable sin embargo que se implante un sistema de este tipo. A ello se oponen las razones que explican la implantación y el "éxito" del procedimiento de EIA. Este presenta muchas ventajas desde el punto de vista político. Por un lado la ausencia de normativa permite mantener el control de las decisiones ambientales en manos del poder político y ajustarlas a los particulares intereses de éste en cada momento y lugar. Por otro se transmite a la sociedad, sensibilizada pero mal informada, la imagen de una efectiva preocupación y de que se está actuando de forma responsable en materia de medio ambiente. Incluso a los colectivos más radicales se les puede ofrecer algo de carnaza a costa de los proyectos privados. Se logra de este modo un sistema políticamente muy rentable, técnicamente mucho menos exigente que el establecimiento de unas normas, una legislación sectorial y una planificación territorial claras y obligatorias para todos, y más barato y vendible a la opinión pública que un decidido apoyo a la investigación y ampliación de conocimientos que nos son indispensables para realizar cualquier planteamiento serio.

A todo ello se unen intereses privados y corporativos. La EIA proporciona trabajo y, a veces, un poder significativo a colectivos que tradicionalmente han tenido una difícil inserción laboral. La necesidad de estudios y personal preparado genera la aparición de

consultoras y cursos especializados. En general los estudios de impacto no son un trabajo demasiado bien remunerado pero hacer un mal estudio (y dada la falta de responsabilidad y de criterios de calidad da lo mismo hacerlos bien o mal) puede ser muy rentable, máxime cuando más que éste lo que se cobran son los "amigos" y las "influencias" en el órgano ambiental que garantizan resoluciones satisfactorias, como ocurre en algunos casos.

Nos encontramos, en fin, ante otro ejemplo del escaso rigor con que aquí nos tomamos los problemas ambientales. En España el medio ambiente se ha convertido en una

cuestión de buen tono social. Las escasas críticas que produce nuestro raquítico pensamiento ambiental se centran en cuestiones de detalle, de forma y no de fondo, pues nadie quiere, o puede, comportarse en contra de lo socialmente correcto. Sin embargo esta aceptación indiscutida de políticas claramente ineficaces y excesivamente engorrosas significa, a no muy largo plazo, un profundo descredito para toda actuación de conservación ambiental y el rechazo de cualquier intento de intervención en este sentido que se identificarán con la frivolidad y la chapuza.

BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ ALONSO et al. (1989): "*Guías Metodológicas para la realización de Estudios de Impacto Ambiental, I. Carreteras y Ferrocarriles*". MOPT. Madrid.

HERRERA RUEDA, M., SÁINZ DE LOS TERREROS, M., ESCOBAR, G. (1993): "*Análisis de 64 Declaraciones de Impacto Ambiental publicadas en el Boletín Oficial del Estado*". Documento no publicado. Madrid.