

Comunicación Técnica

La nueva Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el Medio Ambiente. Propuesta metodológica para la elaboración del "Informe de Sostenibilidad Ambiental"

Autor principal: Mauricio Gómez Villarino

Institución: Ingeniería IDOM Internacional

Teléfono:

E-mail: mgv@madrid.idom.es

Otros autores: Teresa Villarino Valdivielso

RESUMEN

El 28 de abril de 2006 se aprobó la Ley sobre *Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente*. Esta ley introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como Evaluación Ambiental Estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, e incorpora a nuestro derecho interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

La entrada en vigor de la ley supondrá la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que elaboren y aprueben las distintas Administraciones Públicas. En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel relevante en el adecuado cumplimiento de la Directiva y la Ley.

En esta ponencia se analiza la nueva ley y se desarrolla una propuesta metodológica para la elaboración del documento técnico en torno al que gira la aplicación de la ley, denominado *Informe de Sostenibilidad Ambiental*.

1. MARCO CONCEPTUAL

El BOE del 29 de abril de 2006 publicó la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOL197, 21 julio 2001) sobre el mismo tema.

A la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas se denomina Evaluación Ambiental Estratégica (EAE en lo sucesivo), y se considera un importante instrumento preventivo de gestión ambiental que viene a superar las deficiencias del enfoque proyecto a proyecto, propio de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA en lo sucesivo), para considerar los impactos indirectos, colaterales, acumulativos y sinérgicos de las actividades humanas así como la complementariedad y la sinergia de la EIA con otros instrumentos de gestión ambiental, cual son los Sistemas Normalizados de Gestión Ambiental (EMAS, ISO 14000, etc.), el Etiquetado Ecológico o los contemplados en la Directiva IPPC.

De la legislación comunitaria y española se han “caído” las políticas (importante en el plano conceptual), permaneciendo solo los planes y los programas (PP en lo sucesivo).

La EAE es, por tanto, el equivalente de la EIA para el caso de PP, es decir de los instrumentos de planificación que preceden al proyecto en los procesos de toma de decisiones, y le superan en nivel de abstracción y en la amplitud de los ámbitos espacial y temático a los que afectan. Dos elementos fundamentales diferencian a la EAE de la EIA:

- El carácter estratégico de los impactos que considera; el adjetivo estratégico se refiere a las opciones de enfoque definidas con un alto nivel de abstracción, a los aspectos críticos y, en general, a todos aquellos con mayores posibilidades de

repercutir sobre factores y espacios más amplios en virtud de su capacidad para desencadenar procesos; pero, de forma reduccionista, se suele utilizar también este adjetivo para identificar simplemente los impactos derivados de la aplicación de políticas, planes y programas en virtud de que estos instrumentos plantean estrategias de acción de amplio alcance en el ámbito espacial y temático al que se refieren.

- El enfoque adaptativo que adopta frente al fundamentalmente reactivo característico de la EIA; este enfoque significa insertar el “hecho ambiental” desde el principio, en la concepción y en todo el proceso de elaboración del PP; y, más allá, el enfoque debería ser proactivo, lo que significa entender que medio ambiente y PP son conceptos que se pueden reforzar mutuamente, en la medida en que la perspectiva ambiental es una fuente de ideas y de oportunidades para el PP y, al mismo tiempo, en que el PP puede ser un elemento de mejora ambiental.

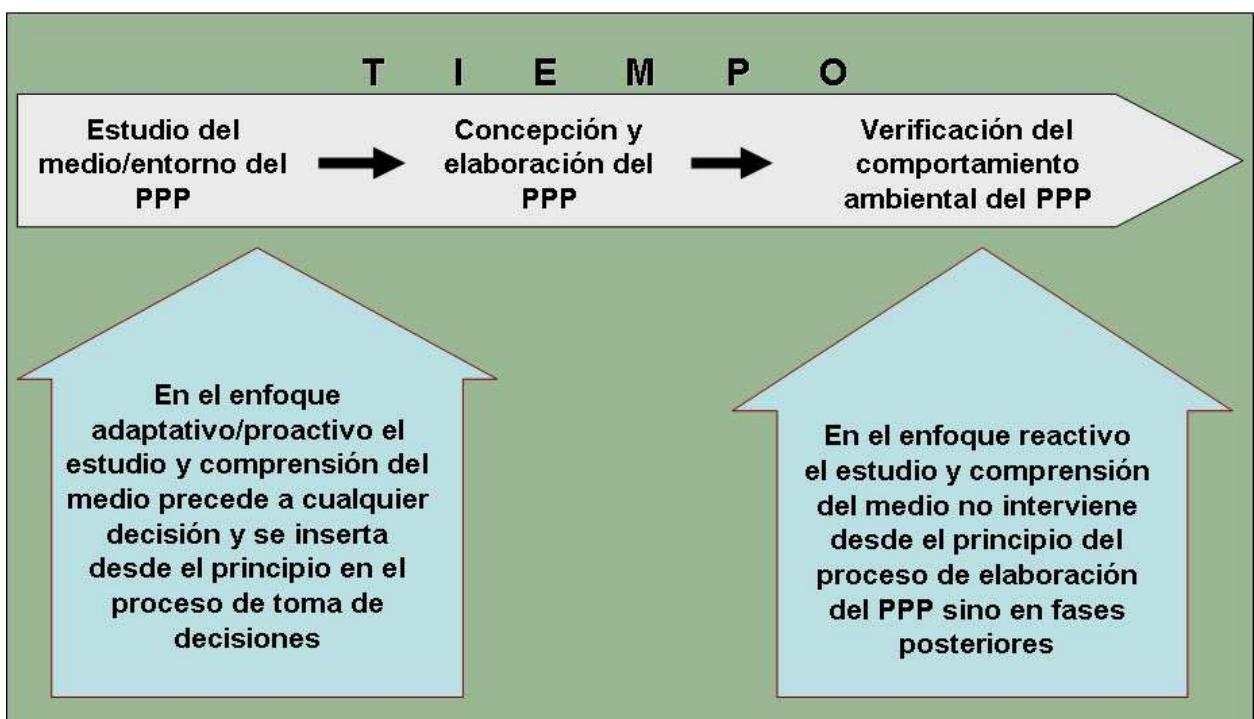


Figura 1.- La EAE adopta un enfoque adaptativo o proactivo en la medida en que se va insertando en la propia elaboración del PP

El espíritu de la EAE estriba en integrar primero el medio ambiente en la formulación del PP y verificar después la realidad de ello. La integración consiste en incorporar sensibilidad, criterio, conocimiento y compromiso ambiental al proceso de elaboración del PP con beneficio para ambos y con el fin de que la decisión pública al respecto sea lo más acertada posible. Y en términos de desarrollo, la EAE pretende incorporar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles a los procesos de toma de decisiones estratégicas sobre los modelos de desarrollo.

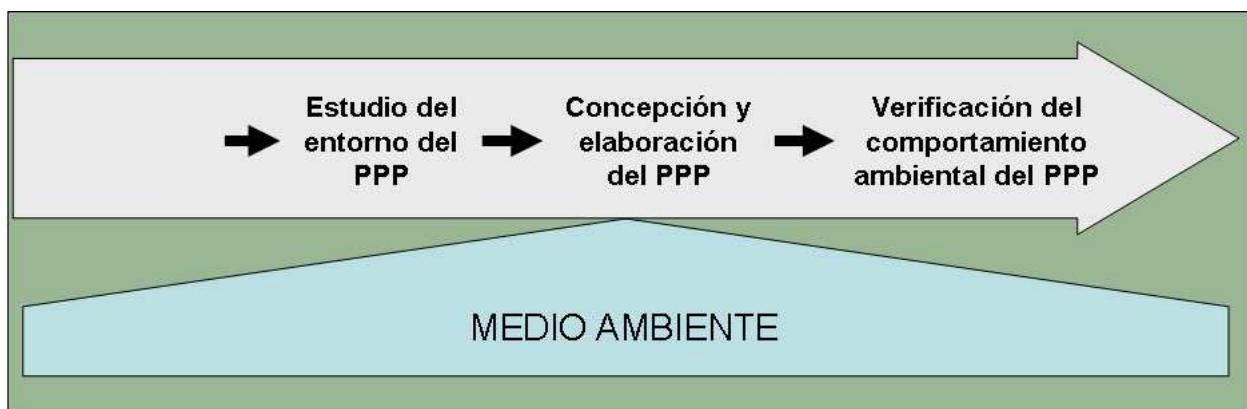


Figura 2 Integrar primero el medio ambiente en la elaboración del PPP y verificar después la realidad de tal integración es el espíritu de la EAE

La verificación se refiere a la transparencia del procedimiento y se basa:

- En un documento técnico al que se denomina Informe de Sostenibilidad Ambiental, aunque en la legislación de los diversos países (y comunidades autónomas) se utilizan nombres diferentes.
- En un proceso de participación en el que intervienen las instituciones directamente implicadas: Órgano Sustantivo o autorizante, Órgano Ambiental y Órgano Promotor, la Administración pública afectada, los agentes socioeconómicos y la población interesada. Este proceso de participación es fundamental en la EAE, como forma de influir en la decisión. Condición indispensable de tal participación es el fácil acceso a la información y la madurez cultural y política de la población.

2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Como se ha indicado, la EAE está legalmente regulada a nivel de la UE, a nivel español y a nivel de las Comunidades Autónomas. En la UE es la Directiva 2001/42/CE quien regula este instrumento de acuerdo con dos principios fundamentales: el de cautela y el de integración del medio ambiente en las políticas y actividades sectoriales a lo largo de todo el proceso de su elaboración.

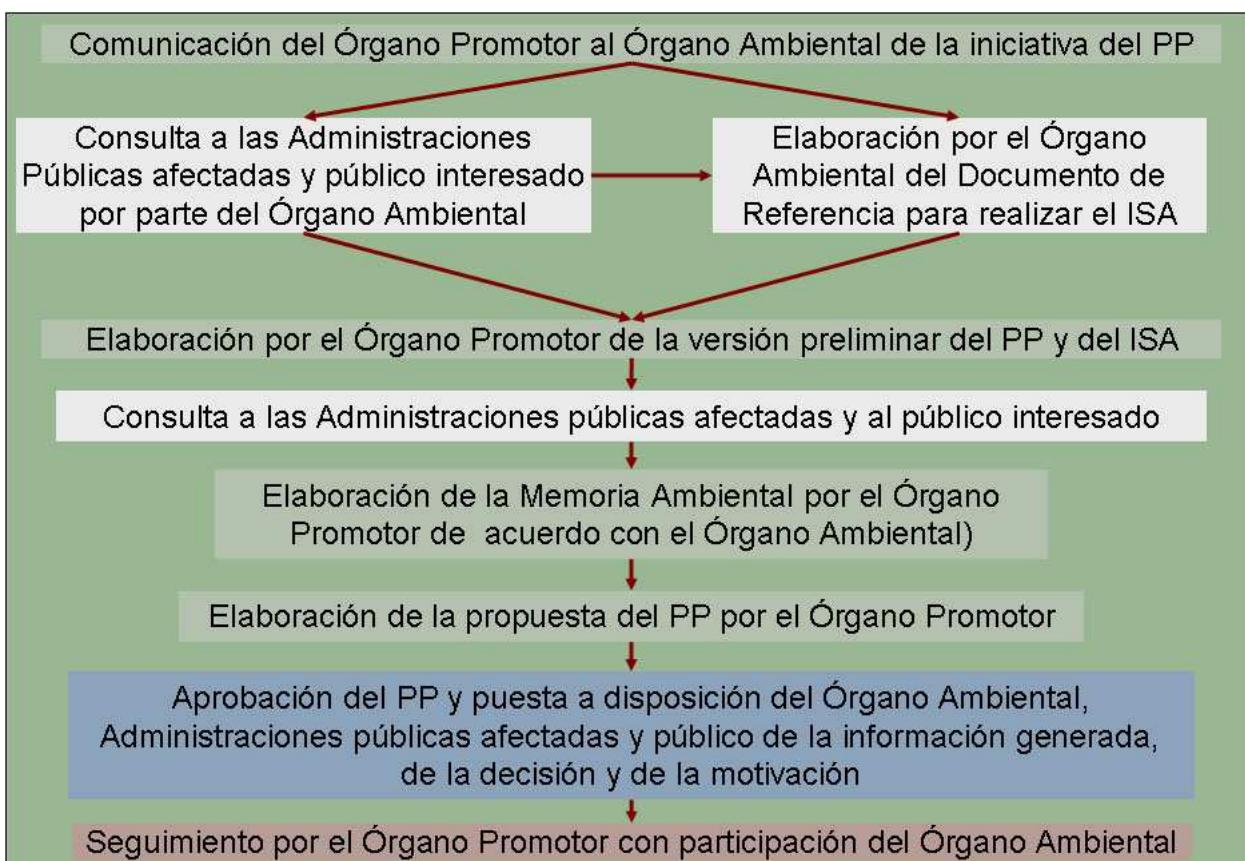


Figura 3 El procedimiento administrativo definido en la Ley 9/2006 se basa en la estrecha colaboración entre el promotor y el órgano ambiental

La LEY 9/2006, incorpora al derecho interno español la Directiva anterior, introduciendo así en España la aplicación de la EAE a la elaboración y aprobación de los PP públicos (estatales y autonómicos) de las siguientes categorías:

- Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
- Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.

La ley no se aplica a los PP cuyo único objeto sea la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia ni a los de tipo financiero o presupuestario.

La evaluación ambiental consiste en un procedimiento administrativo que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración de un Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano ambiental.
- b) La celebración de consultas a la Administración afectada y a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente.
- c) La elaboración de la Memoria Ambiental (MA).
- d) La consideración del ISA, del resultado de las consultas y de la MA en la toma de decisiones.
- e) La publicidad de la información sobre la aprobación del PP.

En el ISA, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del PP, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero (no realizar el PP), que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del PP.

Finalizada la fase de consultas, se elaborará una MA con objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de PP, en la que se analizará y evaluará:

- El proceso de evaluación,
- El informe de sostenibilidad ambiental y su calidad
- El resultado de las consultas realizadas y la forma en que se han tomado en consideración
- La previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa.

La MA es preceptiva y contendrá las determinaciones que deban incorporarse a la propuesta del PP antes de su aprobación definitiva.

El Órgano Promotor elaborará la propuesta de PP considerando el IA, las alegaciones formuladas en las consultas, incluidas las transfronterizas en su caso, y la MA.

Una vez aprobado el PP, el Órgano Promotor pondrá a disposición del Órgano Ambiental, de las Administraciones públicas afectadas y del público, el PP aprobado, una declaración que resuma la manera en que se han integrado en el PP los aspectos ambientales, cómo se han considerado el ISA, el resultado de las consultas, la memoria ambiental, las discrepancias habidas en el proceso y las razones de la elección del PP aprobados, en relación con las alternativas consideradas, las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos ambientales de la aplicación del PP y un resumen no técnico del proceso.

El Órgano Promotor deberá realizar, con la participación del Órgano Ambiental correspondiente, un seguimiento de los efectos ambientales de la aplicación del PP, para identificar los efectos adversos no previstos y adoptar las medidas adecuadas para evitarlos.

Por su parte las Comunidades Autónomas han desarrollado una normativa particular en materia de EAE que establece contenidos y procedimientos muy diferentes; incluso nombres diferentes para designar al estudio ambiental que debe acompañar a los planes y programas sometidos a evaluación. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid se llama Estudio de Incidencia Ambiental, en la de Castilla La Mancha, Estudio Ambiental, en Castilla y León, Informe Ambiental y en el País Vasco, Estudio de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental, en Andalucía Estudio de Impacto Ambiental, como en el caso de proyectos, etc. No obstante, a pesar de la variada terminología, el contenido mínimo que se exige es similar, si bien algunas solicitan además estudios ambientales sectoriales de detalle, particularmente en el caso del urbanismo: hidrología, contaminación atmosférica, ruido, contaminación electromagnética, etc.; este caso del planeamiento urbanístico es particularmente importante porque la cantidad de planes de este tipo que se elaboran supera con mucho a todos los demás; en términos generales los diferentes procedimientos para los instrumentos de planeamiento urbanístico se asimilan al ilustrado en la figura 4.

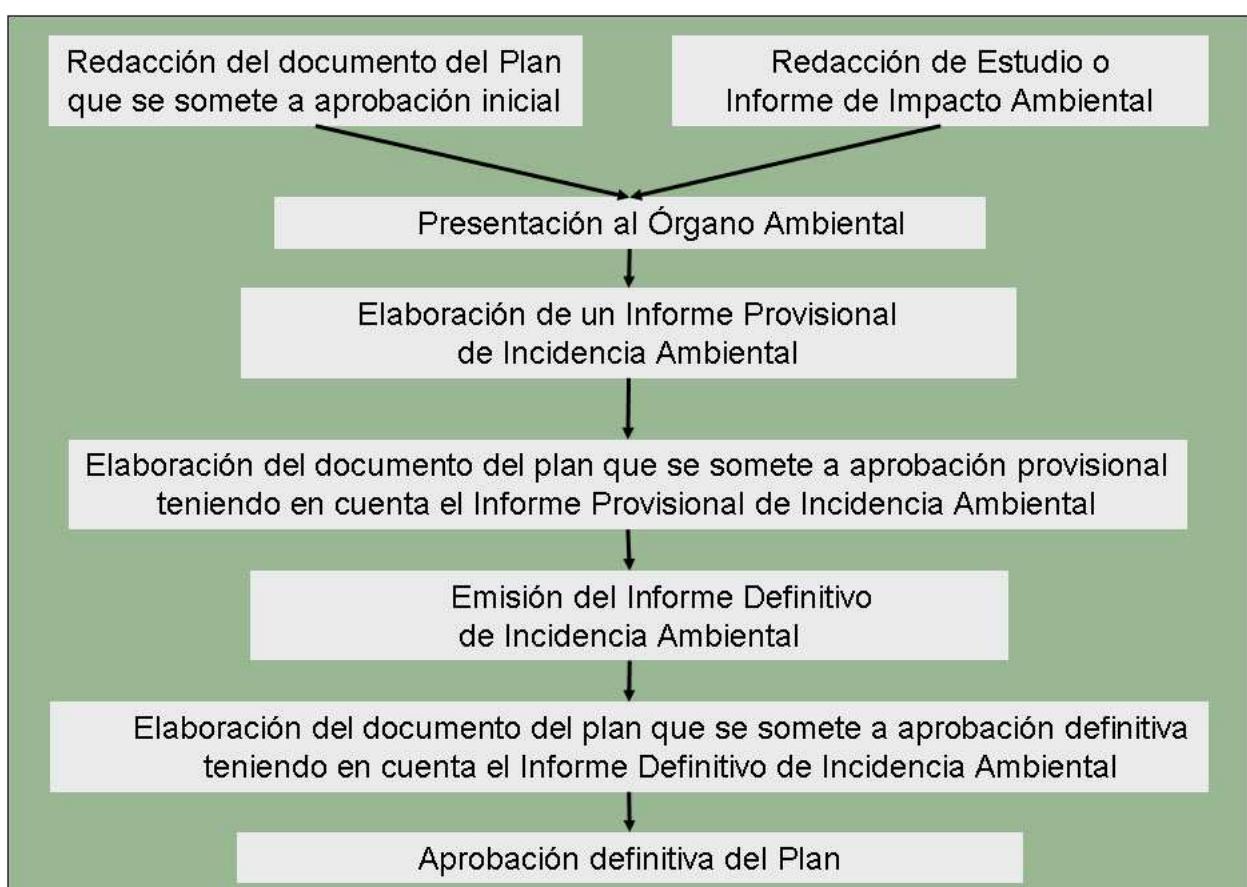


Figura 4 Procedimiento general para el caso particular del planeamiento urbanístico

3. HACIA UNA METODOLOGÍA GENERAL PARA REALIZAR UN ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La enorme variedad de planes en cuanto a su contenido temático, su ámbito espacial y su alcance, su generalmente elevada complejidad y la incertidumbre sobre la forma en que se desarrollará el PP y se gestionará su ejecución, hacen muy difícil diseñar metodologías aplicables con carácter más o menos general, pero sí es posible definir unas líneas maestras a partir de las cuales diseñar la que se aplicará a cada caso particular.

Aquí se propone una (ver figura 5) que se desarrolla en dos niveles, uno orientado a evaluar en qué medida se ha considerado el medio ambiente en el enfoque y en la concepción del PP y otro en el que se identifican con más detalle los impactos potenciales, se valoran, se previenen y se siguen.

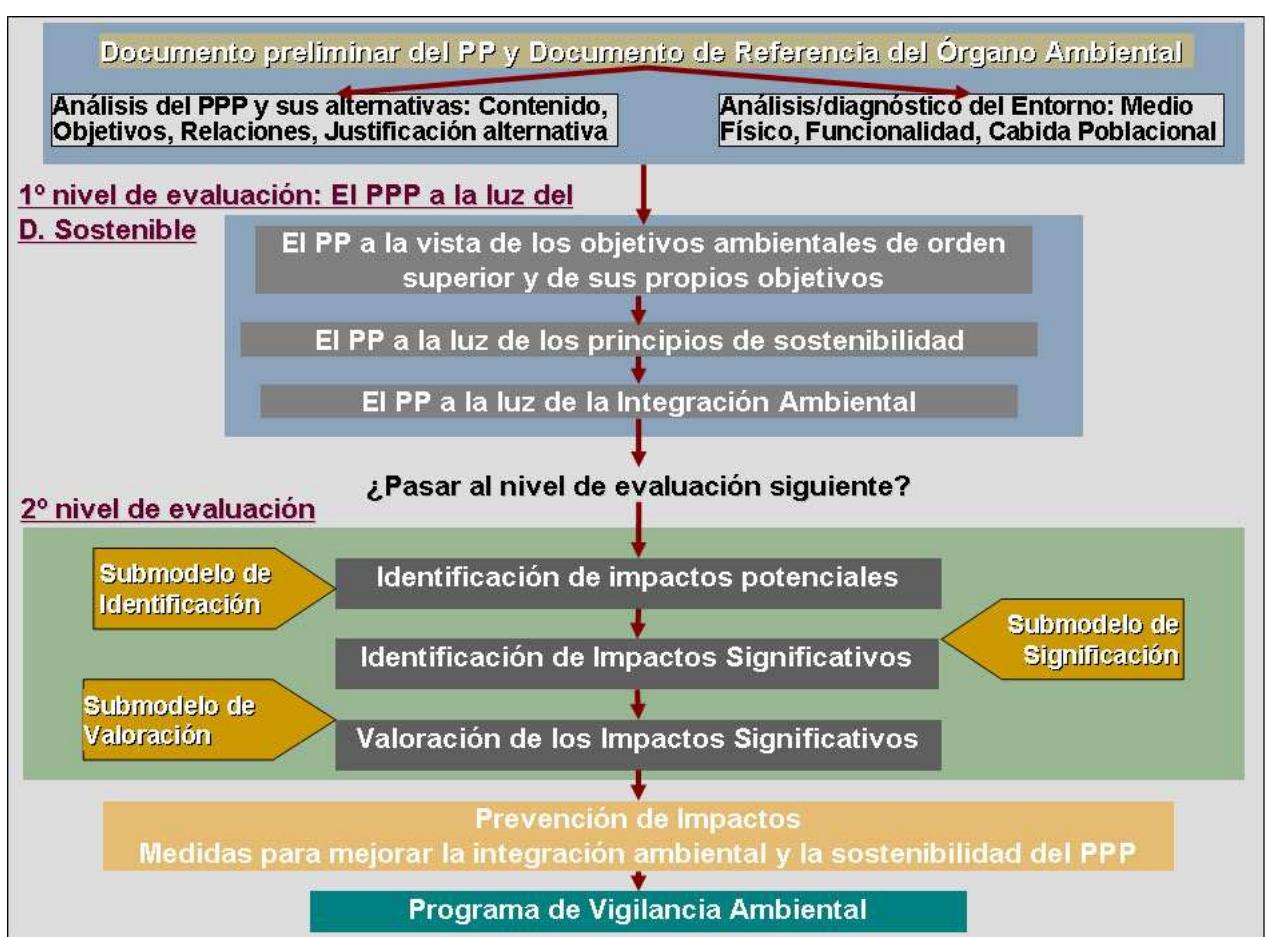


Figura 5. Diagrama de flujos de una metodología general para realizar el ISA

3.1. El primer nivel de Evaluación

Este primer nivel implica analizar e interpretar el PP en términos de:

- Los objetivos ambientales de orden superior y de sus propios objetivos

- Los principios del desarrollo sostenible
- Los criterios de Integración Ambiental

Ello se realiza según el siguiente enfoque:

a) El análisis de los objetivos del PP y los objetivos ambientales de orden superior

Se trata de evaluar la coherencia de los objetivos del PP con las previsiones de la Administración sobre el desarrollo en el ámbito al que afecta, y el papel que se le asigna desde ámbitos territoriales de nivel jerárquico superior. Paralelamente se analizará la coherencia interna de los objetivos a través de relaciones, de sinergia, de complementariedad, de neutralidad, de disfuncionalidad o de incompatibilidad. Las incoherencias detectadas permitirán ya identificar medidas a incluir en el proceso de elaboración del documento definitivo del PP.

b) El análisis de los Principios de Desarrollo Sostenible

En cuanto al desarrollo sostenible, la evaluación del PP se entiende en términos de los aspectos generales, es decir, de sus objetivos generales, del diagnóstico elaborado, de las alternativas contempladas y de las propuestas. Se resuelve en un primer nivel a través de las siguientes preguntas:

- ¿Considera con la misma atención, sensibilidad, compromiso, conocimiento y criterio los aspectos económicos, los sociales y los ambientales?
- ¿Considera la importancia relativa de tales aspectos en las circunstancias en que se encuentra la zona a la que se refiere el plan?
- ¿Considera la posibilidad de generar sinergias entre dichos aspectos?
- ¿Considera la posibilidad de compensar objetivos e impactos entre las tres facetas de la sostenibilidad?
- ¿Cumple los principios de la sostenibilidad?; particularmente los especificados en el Documento de Referencia.
- ¿Están justificados los incumplimientos?

c) El análisis de los Criterios de Integración Ambiental

La integración ambiental parte del hecho de que entre el PP y su entorno se producen influjos mutuos de forma que entre ambos configuran un nuevo sistema cuya armonía y funcionamiento se trata de evaluar. Esto se hace a través de las preguntas que plantea la Figura 6 cuyas respuestas definen los criterios de integración; basta que el PP resulte integrado por una sola de las citadas preguntas para que se considere integrado.

1º Criterio/pregunta: ¿Es razonable el PPP como unidad en su entorno y cada una de las actividades y propuestas en el suyo propio? Se responde a través de los siguientes criterios:
1. ¿Resuelve problemas o satisface necesidades de la población?
2. ¿Satisface aspiraciones de la población?
3. ¿Utiliza los recursos endógenos del entorno?
4. ¿Aprovecha las oportunidades de localización de su entorno?
5. ¿Considera el papel territorial que corresponde al entorno, hacia arriba y hacia abajo?
6. ¿Considera la integración en los sectores económicos?
<i>Basta que cumpla uno de los criterios para que se considere integrado, pero el grado de integración es proporcional al número de los que cumple</i>
¿Surge de iniciativas exógenas?: en tal caso existe sospecha de desintegración
2º Criterio/pregunta: ¿Están las actividades y propuestas del PPP localizadas de acuerdo con la "lectura" del entorno? Se responde a través de los siguientes criterios:
1. ¿Están las propuestas que hace el PPP ubicadas de acuerdo con la "lectura" del medio físico?
2. ¿Es funcional el PPP con las actividades de su entorno en cuanto sistema territorial?
3. ¿Ha previsto del PPP la coherencia de los elementos físicos con su entorno?
4. ¿Contempla el PPP el uso múltiple del ecosistema, en su caso?
<i>Basta que no cumpla una de las tres primeras para que se considere no integrado, mientras la cuarta se considera accesoria; por tanto el grado de impacto se puede valorar por el número de criterios por los que resulta desintegrados</i>
3º Criterio/pregunta: ¿Se ha concebido el PPP respetando los criterios técnicos para la sostenibilidad ecológica? Se responde a través de los siguientes criterios:
1. ¿Respeta el proyecto las tasas de renovación de los recursos naturales renovables?
2. ¿Respeta el proyecto unos ritmos e intensidades de uso determinados en el uso de los recursos no renovables?
3. ¿Respeta el proyecto la capacidad de asimilación de los vectores ambientales?

Figura 6. Preguntas cuyas respuestas definen los criterios de integración ambiental del PP.

Las conclusiones de este primer nivel podrían ser suficientes para elaborar la MA, particularmente si resultan negativas; en caso contrario habría que pasar al segundo nivel.

3.2. El segundo nivel de Evaluación

Este nivel, más técnico, supone una profundización sobre el anterior, realizada a partir de él, y orientada a concretar los impactos específicos potenciales que podrían derivarse de la implantación del PP. Para resolverlo la metodología que se propone adopta dos grandes enfoques alternativos o complementarios, según el tipo y la envergadura del PP a evaluar:

a) Enfoque basado en los EstIA

Se fundamenta sobre la larga experiencia acumulada en los EstIA (documento técnico de la EIA de proyectos), se desarrolla en los siguientes pasos:

1. Desagregar en PP en fases, elementos y acciones para el conjunto del PP o para cada una de las propuestas: proyectos, normas u otras.
2. Desagregar el entorno en un árbol de factores y subfactores ambientales.

3. Buscar las relaciones potenciales causa-efecto y otras menos lógicas, incluso contraintuitivas, para identificar los impactos de una de las propuestas.
4. Interpretación de los impactos identificados.
5. Analizar las relaciones de sinergia y de acumulación entre los impactos de las diferentes propuestas.

Este enfoque puede estar justificado en ciertos casos o para PP muy simples

b) Enfoques específicos para los PP

A su vez, se desarrollan según dos opciones:

- Una basada en la técnica de superposición sobre la “lectura del medio físico y del sistema territorial”, es decir, sobre la lógica de un desarrollo endógeno basado en los problemas y potencialidades propios, para determinar los impactos derivados de las propuestas localizadas del plan. Esta técnica debe utilizarse, fundamentalmente, para los planes de urbanismo y ordenación del territorio.
- Otra basada en el desarrollo de **Sistemas Expertos**, consistentes en traducir a criterios explícitos las preguntas de la figura 6 mediante el concurso de expertos ambientales de alto nivel, que luego pueden ser aplicadas por los no expertos. Esta técnica se encuentra actualmente en desarrollo por parte de los autores de esta ponencia.