

El sistema español de evaluación de impacto ambiental: nuestra posición en el mundo

The spanish environmental impact assessment system: our position in the world

J. M. Martínez Orozco^(*)

RESUMEN

Se realiza una evaluación de ciertos aspectos del proceso español de evaluación de impacto ambiental (EIA) mediante su comparación con otros sistemas actualmente en funcionamiento. Se ha seleccionado para ello una muestra de 55 países, a los que se ha aplicado un conjunto de indicadores relativos a la práctica en EIA. Los resultados revelan que la EIA española presenta una situación singular en el ámbito internacional, que resulta de la combinación de importantes carencias, semejantes a las que operan en sistemas con escasa tradición en EIA, y diversas fortalezas. España se encuentra hoy entre los principales "productores" de EIA en el mundo, pero es también uno de los países industrializados que menos modificaciones legales ha introducido para subsanar las deficiencias prácticas. Muchas de ellas quedan aún pendientes.

113-78

Palabras clave: evaluación de impacto ambiental, España, revisión comparativa.

SUMMARY

This paper presents the results of an evaluation of certain aspects of the performance of the Spanish Environmental Impact Assessment (EIA) system. For this purpose, parallels between the EIA system in Spain and in other countries have been established. The study is based on a comparative review of the EIA systems currently in force in 55 countries. A set of performance indicators was developed and applied to the assessment of these EIA systems. The results reveal that the Spanish EIA system is in a peculiar situation in the international arena, which is explained by the combination of major shortcomings and some advantages in EIA practice. Spain is one of the World's largest "producers" of EIAs, and one of the industrialized countries that least legislative amendments has introduced to remedy deficiencies in EIA practice. Many of these deficiencies still remain.

Keywords: environmental impact assessment, Spain, comparative review.

^(*) Dpto. Ingeniería Civil. Universidad Europea de Madrid. Madrid (España).

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de evaluación de impacto ambiental (EIA) que opera en España puede considerarse ya consolidado y adaptado al modo de hacer de las Administraciones Públicas, de los promotores de los proyectos y del público. Al amparo de la EIA, que comienza a aplicarse formalmente en España en 1988, ha surgido una importante y creciente actividad, tanto en las Administraciones Públicas como en las empresas (1). La EIA ha favorecido, de hecho, la aparición de un determinado perfil de profesionales del medio ambiente, y ha permitido el asentamiento de numerosas empresas de consultoría ambiental (1, 2). Su influencia sobre la planificación, diseño y ejecución de los proyectos es cada vez más evidente y determinante (3).

Cumplida ya la mayoría de edad del sistema de EIA en España, ¿podemos considerar que el sistema ha alcanzado la madurez?, ¿cuál es nuestra situación respecto a la actual práctica internacional? El presente trabajo pretende aportar algunos elementos para la reflexión sobre estas cuestiones, empleando para ello como enfoque el análisis comparado de la situación de los sistemas de EIA que operan en diferentes regiones del planeta.

Se parte para ello de una evidencia sobre el funcionamiento y la eficacia del proceso español de EIA muy parcial y fragmentaria, como demuestra la escasa producción científica sobre la materia en nuestro país, con las excepciones de algunos trabajos realizados en la segunda mitad de los años 90 que abordan el estado de aplicación del sistema en España, en sus ámbitos estatal (3, 4) y autonómico (5).

Igualmente escasos han venido siendo también los ejercicios de análisis comparado de ámbito supranacional que incluyen informaciones relativas a España. Cabe citar en tal sentido las revisiones llevadas a cabo por la Comisión Europea, en las que se aborda exclusivamente el grado de cumplimiento en los Estados miembros de los requisitos establecidos en las Directivas comunitarias sobre EIA (6-8), o bien se tratan aspectos parciales del proceso (9, 10), o se realiza un análisis de costes y beneficios del proceso basado en el estudio de casos (11).

La realización de estudios comparados comienza a generalizarse en los últimos años también en otras zonas del planeta, si bien tienden a coincidir con los anteriores tanto en planteamiento como en alcance, ciñéndose en su mayoría a la descripción de los requisitos legales o a la exposición de casos únicos. Tal es el caso de los estudios realizados en el resto del continente europeo, que abarcan los países del antiguo bloque soviético (12-14), la cuenca mediterránea oriental (15) o las repúblicas caucásicas (16).

Similares resultan también las revisiones del estado de aplicación de la EIA realizadas en el continente americano, específicamente en América Latina y el Caribe, apoyadas por organismos internacionales de ayuda al desarrollo (17, 18). También en el ámbito de la cooperación internacional se desarrollan a finales de los 90 en África y Asia los primeros estudios comparados, de nuevo centrados en la naturaleza de las disposiciones sobre EIA, que afectan al África francófona (19), África subsahariana (20), extremo sur de África (21), Oriente Medio (22) o Sureste asiático (23, 24).

Muy diferente en planteamiento resulta el conocido trabajo de Sadler (25), único precedente de ámbito mundial, que, si bien no profundiza en la comparación entre sistemas de EIA, presenta interesantes aportaciones sobre la evolución y tendencias del proceso, y realiza diversas recomendaciones para su mejora futura.

En síntesis, hasta la fecha ha sido escaso el esfuerzo dedicado, tanto en España como en otros países y regiones, a explicar y revisar el funcionamiento y la eficacia de la evaluación ambiental, y a identificar ejemplos de buenas y malas prácticas en el ámbito internacional sobre la base del ejercicio comparado. Resulta, por tanto, difícil extraer conclusiones acerca de las debilidades y fortalezas del sistema, y de los efectos, positivos y negativos, de su aplicación. El presente trabajo pretende aportar alguna evidencia en tal sentido.

2. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Para la realización del estudio comparativo, se ha seleccionado una muestra de 55 naciones de los distintos continentes, representativas de realidades socioeconómicas y

políticas muy heterogéneas, y también de grados de desarrollo en materia de protección ambiental muy diversos (Tabla 1). En Europa, se distingue entre Estados miembros de la UE y extracomunitarios, dadas las notables diferencias en los respectivos sistemas de EIA. Se ha procurado que el número de países analizados en cada región del globo resulte similar. No obstante, deben señalarse las excepciones de la región de Oceanía-Pacífico (territorio de dominio de los micro-estados, carentes de la estructura administrativa mínima para la aplicación de políticas ambientales en general, y la EIA en particular, con las salvedades de Australia y Nueva Zelanda) y la Unión Europea (debido a las grandes similitudes que presentan los sistemas de EIA de esta región, al compartir marco legal común). En total, la muestra supone el 31% de las naciones que han legislado hasta la fecha sobre la cuestión.

Para la selección de los países de la muestra, se ha seguido como criterio fundamental que dispusieran de un sistema de EIA en funcionamiento con anterioridad al año 2000, de forma que pudiera disponerse de alguna evidencia sobre la aplicación práctica del proceso. Se ha tenido igualmente en cuenta la existencia de algún tipo de control del desarrollo de la EIA por parte de las autoridades nacionales; algunos países con cierta tradición en EIA, como Bélgica, Reino Unido o Argentina, por ejemplo, han sido descartados por disponer de un sistema que opera y es controlado únicamente en el ámbito regional e incluso local (caso del Reino Unido), circunstancia que dificulta

en gran medida la obtención de informaciones, e imposibilita el ejercicio de comparación. Se incluyen, no obstante, algunos países que, como Alemania, aplican la EIA únicamente en el ámbito regional, pero en los que la notable homogeneidad de los procedimientos facilita la obtención de conclusiones a nivel nacional.

El trabajo de revisión en los países estudiados parte del análisis de la normativa en EIA dictada hasta la fecha, para profundizar posteriormente en el estado de aplicación y la identificación de aspectos positivos y negativos mediante la consulta a expertos nacionales, asociaciones profesionales y administraciones competentes en EIA de cada nación. El análisis de la información obtenida se ha basado en la aplicación de un conjunto de indicadores que hacen referencia a la actividad en EIA y al funcionamiento de las distintas etapas del proceso (genéricamente agrupadas en las etapas de selección de proyectos o "screening", alcance de la evaluación o "scoping", elaboración y revisión del estudio de impacto ambiental —EIA—, participación pública, toma de decisiones y seguimiento). Dichos indicadores están fuertemente inspirados en la propuesta de "mecanismos de control" formulada por Ortolano y otros (26) complementada con las aportaciones de Wood (27). El presente texto recoge sólo una pequeña parte de tales informaciones.

Los indicadores se utilizan posteriormente de forma comparativa para identificar y valorar las diferencias regionales en la aplicación de la EIA, y en particular para evaluar

Tabla 1. Relación de países analizados en cada región del planeta (*incluye países actualmente miembros de la UE, pero aún no incorporados a la misma en el momento de inicio del estudio —septiembre 2004—).

América	África	Asia	Europa (no UE)*	UE	Oceanía-Pacífico
Canadá	Costa de Marfil	Azerbaiyán	Bulgaria	Alemania	Australia
Chile	Egipto	China	Chipre	Austria	Islas Marshall
Cuba	Chana	Corea del Sur	Eslovaquia	España	Tonga
El Salvador	Mauricio	Filipinas	Georgia	Francia	
Estados Unidos	Namibia	India	Islandia	Finlandia	
Guatemala	Niger	Israel	Letonia	Holanda	
Guyana	Sychelles	Japón	Lituania	Luxemburgo	
Honduras	Sudáfrica	Malasia	Malta	Portugal	
México	Túnez	Maldivas	República Checa		
Panamá	Uganda	Omán	Rusia		
Uruguay		Vietnam	Suiza		
Venezuela					

las características del sistema español (entendiendo como tal el regulado en la normativa básica del Estado), y su estatus en el ámbito internacional.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1) La actividad en EIA

De acuerdo con los datos recopilados para el periodo 2000-2003, el número de EIA ha experimentado en la muestra un fuerte crecimiento, hasta superar en 2003 las 200.000 evaluaciones. Proyectando estos datos al conjunto del planeta, la cifra total probablemente supere las 450.000 EIA anuales.

Este crecimiento general en el número de evaluaciones tramitadas afecta a buena parte de los países estudiados, incluyendo a España. Existen, no obstante, notables excepciones, como los casos de Estados Unidos e Israel. En ambos sistemas, se aprecia un descenso en el número de evaluaciones, atribuible en gran medida a la incorporación de las consideraciones ambientales en los proyectos, e incluso determinados planes, desde su inicio. Esta circunstancia es especialmente evidente en los proyectos y planes de infraestructuras de transporte, en los que la experiencia acumulada en la adecuación ambiental de las actuaciones y en la aplicación de medidas correctoras ha facilitado la incorporación temprana de los aspectos ambientales en planes y proyectos, convirtiendo entonces a la EIA en un trámite adicional innecesario.

España se sitúa entre los máximos "productores" de EIA en la muestra y, con toda probabilidad, en el mundo (Figura 1), con una cantidad seguramente cercana a las 2.000 evaluaciones al año (a falta de confirmar los datos de las comunidades autónomas de Baleares y Canarias). Los resultados revelan diferencias muy sustanciales entre países, desde decenas de miles en algunos casos hasta menos de diez en otros.

Son diversas las causas que explican tan notables variaciones, como las condiciones sociopolíticas del país o su crecimiento económico, y también su superficie y población. Pero sin duda una de las principales razones que explican esta situación,

como apuntan otros estudios previos (6, 8), está en las grandes diferencias en la relación de proyectos sometidos a EIA, y en los desiguales umbrales de selección, con frecuencia numéricos, fijados para cada tipo de proyecto. Francia, por ejemplo, aplica la EIA a una amplia lista de actividades, para los cuales ha adoptado umbrales de selección notoriamente bajos, lo que explica el gran número de EIA tramitadas anualmente, constituyendo un caso único en el ámbito de la UE (6).

No obstante, la actividad observada en los tres sistemas de cabeza (Rusia, China, Egipto) se explica, más bien, por los importantes déficits del procedimiento. En ellos, la EIA constituye, de hecho, un mero trámite administrativo que acompaña al expediente de aprobación del proyecto, carente de mecanismo de control alguno, análisis veraz de los posibles impactos, o capacidad para influir en la decisión, y con escasas o nulas posibilidades para la participación del público en el proceso, por lo que no puede hablarse, en rigor, de verdaderas EIA.

2) El papel de la construcción en la EIA

De especial interés resulta la distribución, según la tipología de los proyectos, de los expedientes tramitados (Figura 2). Los resultados obtenidos indican que, de media en el mundo, cerca del 40% del total de actuaciones evaluadas son proyectos del sector de la construcción, repartidos del siguiente modo: infraestructuras de transporte, con un 20,3%, fundamentalmente carreteras (autovías), seguidas a gran distancia de ferrocarriles, puertos, aeropuertos y vías navegables interiores; actuaciones urbanísticas de naturaleza muy heterogénea, con un 10,0%, que incluye desde pequeños desarrollos residenciales, a amplias modificaciones en la ordenación del suelo; y obras hidráulicas, con un 8,8% del total, principalmente presas y obras de depuración.

A esta relación le sigue un amplio grupo de actividades pertenecientes a distintos sectores industriales, destacando entre ellos la industria energética y minera (con un 6,9% cada uno), seguidos por un extenso elenco de otros tipos de actividad (fundamentalmente en los sectores agroganadero, forestal y de ocio-turismo).

El comportamiento del sistema español difiere sensiblemente de este patrón medio (Figura 2), mostrando una influencia determinante del sector de la construcción en la actividad en EIA, reflejo del prolongado auge inmobiliario, y de las fuertes inversiones en infraestructuras registradas en nuestro país. Sólo los proyectos de infraestructura hidráulica y de transporte representan las tres cuartas partes (78,9%) del total de actuaciones evaluadas. Este resultado, no obstante, ha de considerarse con cautela, ya que incluye exclusivamente datos de la Administración Central del Estado, al no haber sido posible disponer de la información necesaria de todas las comunidades autónomas. En tal sentido, estudios previos que incluyen datos regionales (5) arrojan resultados diferentes, fundamentalmente en lo que concierne al menor peso de la infraestructura de transporte (16,1%) y sobre todo de la obra hidráulica (3,8%), pero al tiempo la mayor importancia de los desarrollos urbanos (16,5%).

3) Las primeras etapas del proceso de EIA (“screening” y “scoping”)

Para la selección de los proyectos objeto de evaluación (o “screening”) se emplean todos los posibles procedimientos de selección. Estos mecanismos son conocidos como “listas positivas” (relación de actuaciones que sistemáticamente se someten a EIA), estudio “caso por caso” (decisión individual sobre la conveniencia de la EIA, basada en las circunstancias concretas de cada proyecto), o las “listas negativas” (relación de actuaciones que, debido a su escasa relevancia, en ningún caso son objeto de EIA). Predominan los países que aplican un único mecanismo, bien sean las “listas positivas”, cuyo uso comienza a generalizarse no sólo en Europa, sino también en el resto del mundo, a partir de la aprobación de la primera Directiva europea sobre EIA (Directiva 85/337/CE, de 1985), o bien el análisis “caso por caso”, procedimiento establecido ya en 1969 en la “National Environmental Policy Act” (NEPA) de los Estados Unidos.

Buena parte de los países con mayor trayectoria en EIA, como España, han optado por procedimientos mixtos, combinación de los dos anteriores. Sólo en dos casos este modelo se complementa con la elaboración

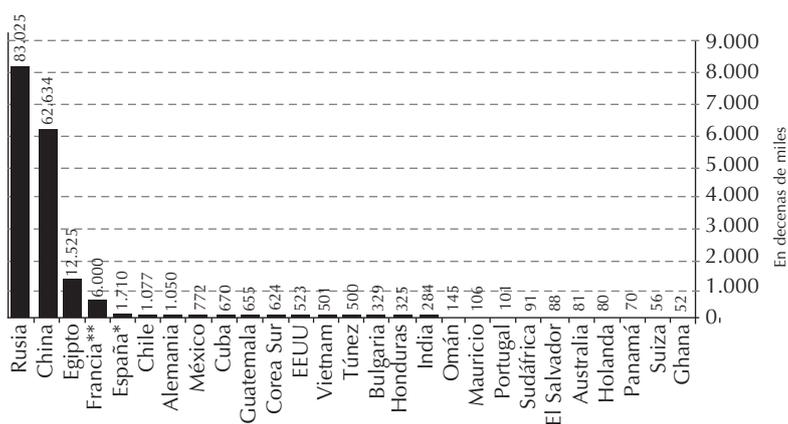


Figura 1. Media anual de EIA en los países analizados en el periodo 2000-2003. Sólo se muestran aquellos con valor superior a 50 EIA/año (* a falta de los datos de 2 comunidades autónomas; ** estimación).

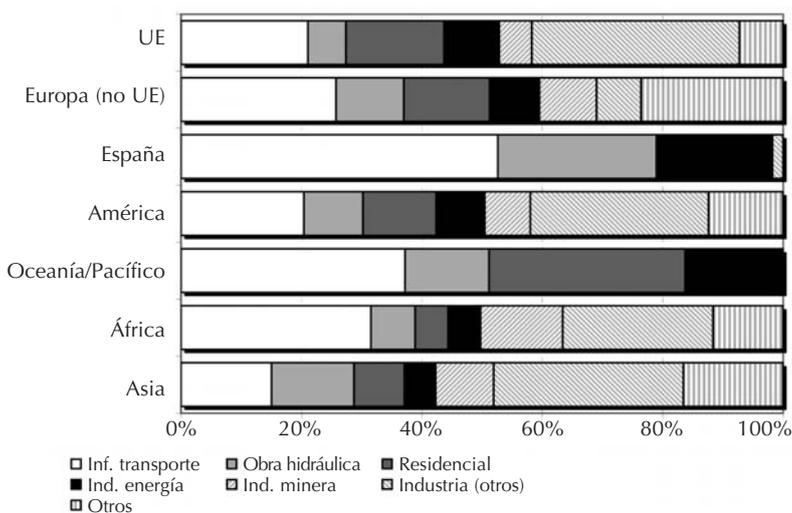


Figura 2. Distribución de las EIA según grandes familias de proyectos (agrupadas a partir de la clasificación de la Directiva Europea 97/11/CEE) en las distintas regiones estudiadas y en España.

de “listas negativas” (casos de Estados Unidos e Israel). La tipología de proyectos recogida en las legislaciones es muy variada, presentando España una posición privilegiada, similar a la del resto de países de la UE, consecuencia lógica de la transposición de la Directiva 97/11/CE, que recoge la mayor relación de proyectos susceptibles de EIA de cuantas se han elaborado hasta la fecha.

Pese a la tendencia observada en numerosos países a converger a un método de selección mixto, existe el riesgo de que diferentes autoridades adopten criterios de selección de los proyectos muy distintos, pudiendo darse notables diferencias en el tratamiento de

Tabla 2. Algunos ejemplos de selección para ciertos tipos de proyectos en los países de la muestra (n. e.: umbral no establecido; n. r.: proyecto no regulado)

	Aeropuerto y aeródromos (longitud de pistas)	Autovías nuevo trazado (longitud)	Desarrollos residenciales (superficie o viviendas)	Presas (volumen o superficie del vaso)	Trasvases (caudal trasvasado)	Depuradoras (hab. equivalente)
Alemania	>1.500 m	>5 km	>10 ha	>10 M m ³	>100 M m ³ /año	n.e.
Holanda	>1.000 m	>10 km	>2.000 viviendas	>10 M m ³	>5 M m ³ /año	>50.000 hab eq
Portugal	>1.500 m	>10 km	>500 viviendas	>10 M m ³	>100 M m ³ /año	>150.000 hab eq
España	>2.100 m	n.e.	n.e.	>10 M m ³	>100 M m ³ /año	>150.000 hab eq
Bulgaria	>2.100 m	>10 km	n.e.	>10 M m ³	>100 M m ³ /año	>150.000 hab eq
Suiza	n.e.	n.e.	n.e.	>0,5 M m ²	n.e.	>20.000 hab eq
Letonia	n.e.	>10 km	n.r.	>10 M m ³	n.e.	>30.000 hab eq
Túnez	>2.100 m	n.e.	>20 ha	n.e.	n.e.	n.r.
Níger	n.e.	>25 km	n.e.	>50.000 m ²	n.e.	n.e.
Chile	n.e.	n.e.	>80 viviendas	>50.000 m ³	n.e.	>2.500 hab eq
México	n.e.	n.e.	n.e.	1 M m ³	n.e.	n.e.
Vietnam	n.e.	>50 km	n.e.	> 100 M m ³	n.e.	n.e.

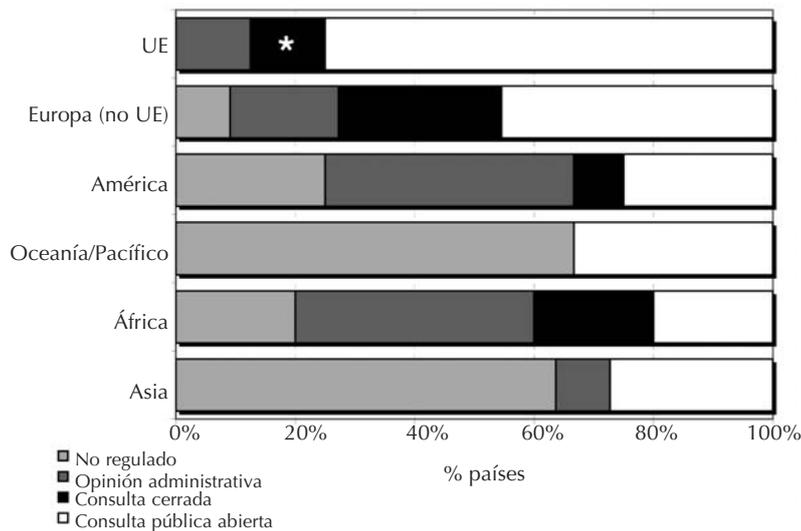


Figura 3. Procedimientos de establecimiento del alcance de la EIA (*indica la situación española).

actuaciones similares, como apuntan en algunos estudios previos (6-9). Como ejemplo de esta circunstancia se exponen algunos ejemplos de umbrales de selección establecidos para determinados proyectos del sector de la construcción (Tabla 2). Se aprecia una notable coincidencia en los valores establecidos para ciertos tipos de proyectos (como las grandes presas, los trasvases o las autovías), pero también importantes diferencias en otros casos (por ejemplo, plantas depuradoras o actuaciones residenciales). Si bien es cierto que hay razones de índole geográfica, social y económica, y de desarrollo de las

políticas ambientales, que pueden explicar algunas de tales diferencias, también lo es que algunos de los contrastes observados son realmente difíciles de justificar. Esta situación persiste incluso en ámbitos geográficos reducidos, con circunstancias políticas y económicas similares, como es el caso de las comunidades autónomas españolas (9).

Por su parte, la determinación del alcance de la EIA (o "scoping") muestra una notable diferencia regional, siendo los países europeos los que en mayor medida, y con mayor profundidad, han regulado la cuestión (Figura 3). Este procedimiento se apoya con frecuencia en la elaboración de unas directrices generales, o unos "términos de referencia", basados en decisiones administrativas. En la UE, y en menor medida en otras regiones, se refuerza esta etapa mediante consultas públicas de carácter abierto (esto es, accesibles para cualquier sector del público).

En España se ha apostado por un formato de "consulta cerrada" a determinadas administraciones y organizaciones, circunstancia que contrasta con el modo de hacer de la mayoría de países de la UE analizados, e incluso con los de otras regiones (Figura 3). En éstos, se dota al procedimiento de mayor transparencia mediante mecanismos abiertos de participación, en especial audiencias públicas, que permiten alcanzar un mayor consenso sobre las materias a evaluar y anticipar posibles situaciones conflictivas.

4) Control y revisión de los EsIA

La adopción de mecanismos para el control de la calidad de los EsIA es poco frecuente en la muestra. Así, los relativos al control de la aptitud de los redactores de los estudios, mediante la exigencia de algún tipo de acreditación previa, afectan a sólo el 13% de casos. En otro 13%, se exige el mero registro previo de los autores del EsIA, sin mayor requisito adicional.

La autoridad competente es la responsable última de determinar si la información del EsIA es adecuada, función que realiza habitualmente sin apoyarse en procedimientos de revisión sistemática de los EsIA, siendo más frecuente que recurra a la asesoría externa para mejorar su eficacia. Destacan numéricamente (58%) las consultas a otras administraciones o instituciones con información ambiental relevante. En un 25% de casos se recurre adicionalmente a la consulta a expertos en materias diversas. La constitución de comisiones asesoras, formadas por expertos, es, debido a su elevado coste y gestión, inusual (12%).

España se encuentra en el amplio grupo de países que no ha adoptado disposiciones específicas para controlar los EsIA, siendo uno de los sistemas de la UE que menor desarrollo ha alcanzado en esta materia (8).

5) Participación pública en la EIA

La participación pública durante la EIA registra una gran variedad de planteamientos en la muestra, observándose además diferencias regionales muy acusadas (Figura 4). Es de destacar, primeramente, la importante proporción de países que carecen de mecanismo alguno para incorporar al público al proceso, tanto en África (principalmente el Magreb y África subsahariana), Asia (Oriente Medio y Sureste asiático), Oceanía-Pacífico (pequeños Estados-isla pacíficos), como en menor medida en América (fundamentalmente el Caribe). La correlación entre esta distribución y la geografía del subdesarrollo en los países de la muestra resulta evidente, y se concreta en situaciones poco proclives a incorporar mecanismos de transparencia y acceso público a los procesos de decisión.

Los procedimientos de consulta documental, como el que opera actualmente en

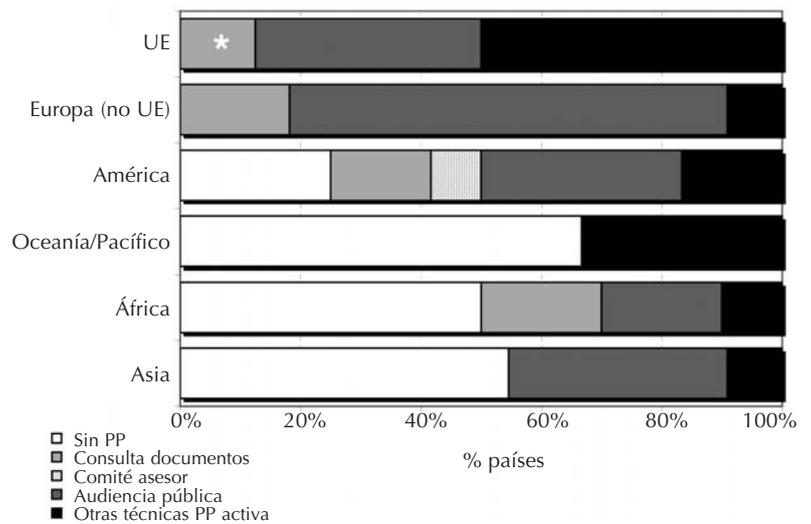


Figura 4. Procedimientos de participación pública (PP) en la revisión del EsIA (* indica la situación española).

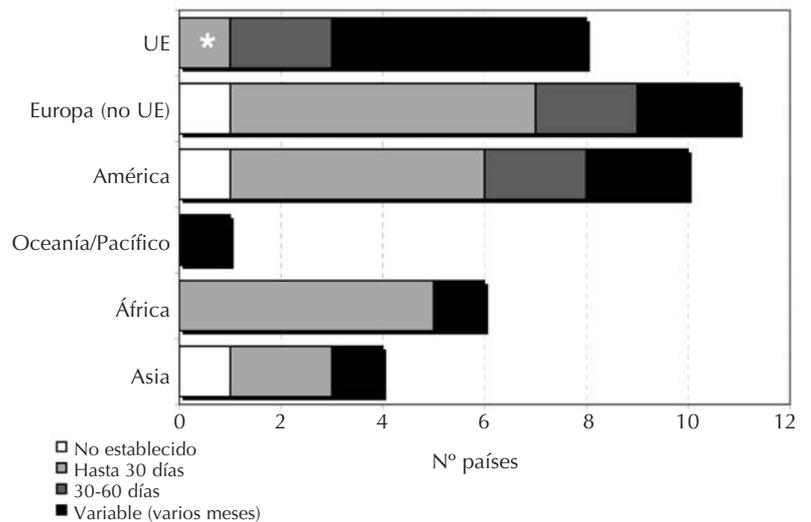


Figura 5. Duración de la participación pública de la revisión del EsIA (* indica la situación española).

España, son infrecuentes en la muestra (Figura 4). Éstos se basan en la revisión pública del EsIA, y posterior presentación de comentarios o recomendaciones, habitualmente por escrito y sin posibilidad de diálogo alguno entre promotor y público. Igualmente infrecuente resulta la constitución de comités asesores, para los cuales se recluta a expertos y se incorporan distintos sectores del público en la revisión del EsIA.

Son de destacar los procedimientos de participación activa que se desarrollan en diferentes regiones, de modo especial en Europa, tanto en países de la UE como en los extracomunitarios (Figura 4), en los que se

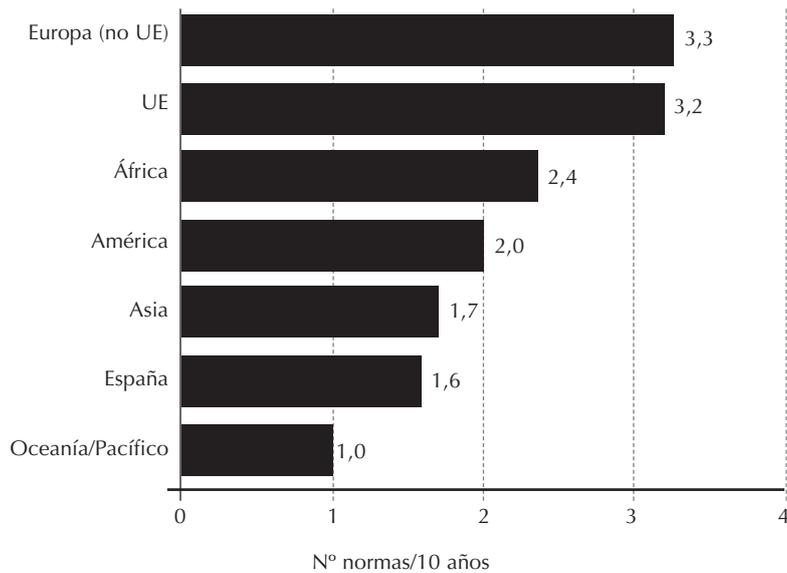


Figura 6. Actividad legislativa sobre EIA en el mundo y en España (valores medios del nº de normas aprobadas en 10 años de aplicación de la EIA).

implica al público en la búsqueda de consenso, o incluso se produce una toma de decisiones compartida. La flexibilización de los enfoques de participación en beneficio de una mayor eficacia y democratización de las decisiones se refleja, por ejemplo, en la ausencia de plazos preestablecidos (Figura 5) y en la diversificación de los mecanismos de participación, y su adaptación a los distintos sectores del público. Predominan los formatos de audiencias públicas, más o menos formales, que complementan siempre a algún otro mecanismo de contacto.

Son numerosos los ejemplos entre los países de la muestra en los que se han desarrollado fórmulas para lograr la incorporación pro-activa del público al proceso de decisión. En el ámbito de la obra civil, especialmente en los grandes proyectos de infraestructura, merece destacarse, por ejemplo, el establecimiento de diversos mecanismos de participación en varias etapas del proceso de EIA y con frecuencia incluso durante varios años (especialmente notorios resultan los casos de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Francia), o los innovadores procedimientos diseñados en determinados sistemas, como los mecanismos de negociación y resolución de conflictos desarrollados en Canadá o Estados Unidos, las denominadas “comisiones de debate público” en Francia, o la incorporación de una comisión asesora independiente en Holanda.

España, por el contrario, presenta una situación singular en el contexto europeo e incluso mundial, al presentar un modelo caracterizado por su rigidez y formalismo. Es el único en el ámbito de la UE, y uno de los pocos del mundo, que emplea un único mecanismo de participación, basado exclusivamente en la consulta y posterior envío del pertinente escrito alegación (Figura 4). Los déficits del sistema español se revelan también en su duración, notoriamente corta (Figura 5) y semejante a la de países de escasa trayectoria en EIA. Ahondando en lo anterior, es, además, el único de todos los países revisados que emplea como único medio de convocatoria el boletín oficial.

Este resultado revela importantes carencias en el formato de la participación pública en España, próximas a las que operan en países en vías de desarrollo. El sistema español ocupa, de hecho, como ha señalado la Comisión Europea (10), la cola de los países de la UE en el desarrollo de esta materia.

6) La decisión y el control posterior

En la gran mayoría de casos, las conclusiones finales de la EIA se adoptan con carácter previo a la autorización del proyecto, y vinculan, más o menos formalmente, el resultado de la decisión. Existen, no obstante, excepciones, en las que la EIA es sólo una recomendación técnica, sin capacidad jurídica de afectar a la decisión.

El control posterior a la decisión se aborda sobre la base de una propuesta para el seguimiento ambiental del proyecto, legislado de manera mayoritaria en las distintas regiones. El desarrollo práctico de este seguimiento, sin embargo, se enfrenta a diversos problemas. Salvo en los países de la UE, el trabajo de inspección es infrecuente. Cuando se realiza no suele afectar a todos los proyectos evaluados, y la frecuencia de los controles suele ser baja. El sistema español se ajusta a este patrón general, atribuible en gran medida a la ausencia de los recursos humanos y materiales necesarios para su pleno desarrollo.

7) Control del funcionamiento del proceso de EIA

La adopción de mecanismos formales de revisión del funcionamiento y la eficacia de la EIA es inusual en la muestra. En Canadá,

es preceptiva la revisión quinquenal del proceso; en Austria estas revisiones son trienales; en Australia, Estados Unidos, Finlandia y Holanda, se revisa periódicamente la calidad de los EsIA y el resultado del proceso. En los restantes países, no se realiza trabajo de control alguno, o bien se desarrolla sólo con carácter excepcional. Tal es el caso también de España, cuyas Administraciones no han abordado hasta la fecha estudio alguno de esta naturaleza.

La práctica totalidad de los países estudiados ha revelado carencias que han tratado de resolver mediante la optimización de procedimientos y recursos, y la introducción de nuevas etapas en el proceso, o de mecanismos de control adicionales. En la mayoría de casos, estas propuestas de mejora han conllevado modificaciones legales de diverso calado. En tal sentido, el esfuerzo realizado por el legislador en España contrasta fuertemente con el de nuestro entorno geográfico, e incluso con otras regiones del mundo (Figura 6). Especialmente notoria es la diferencia en el seno de la UE, pese a compartir marco legal común.

4. CONCLUSIONES

El sistema español de EIA presenta un desarrollo singular a nivel comunitario, e incluso mundial. El proceso reúne algunas

semejanzas con otros caracterizados por su madurez y eficacia, entre las que destacan, por su peso en el resultado del proceso, las siguientes: de una parte, la extensa tipología de proyectos susceptibles de EIA, consecuencia lógica de la transposición de la Directiva 97/11/CE; de otra, el mecanismo articulado para incorporar el resultado de la EIA a la decisión, que dota al proceso de cierta independencia respecto al procedimiento sustantivo.

España dispone, sin embargo, de un sistema que, en contraste con la práctica habitual en los Estados de la UE y en muchos otros de larga tradición en EIA, resulta opaco y poco participativo. Los procedimientos de participación reúnen, de hecho, sorprendentes similitudes con los de países que apenas han alcanzado desarrollo alguno en materia de protección ambiental. Existen, finalmente, problemas adicionales que son consecuencia de la ausencia generalizada de mecanismos de control sobre el funcionamiento y resultados del proceso, si bien son menos acentuados y comunes a muchos otros sistemas de EIA.

En este contexto, resulta llamativa la reticencia del legislador en estos años para impulsar medidas que resuelvan las debilidades del proceso, logrando con ello que el sistema español se encuentre entre los que menos modificaciones ha experimentado en la UE y en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) Fundación Entorno: *Empleo y formación en el sector del medio ambiente en España*. Fundación Entorno, Madrid, 2000.
- (2) Ministerio de Medio Ambiente: *Estimación del empleo ambiental en España*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000.
- (3) Wood, C.; Barker, A.; Jones, C. y Hughes, J.: *Evaluation of the Performance of the EIA Process*. EIA Centre, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, UK, 1996.
- (4) Martínez-Orozco, J. M.: *Análisis del funcionamiento de la evaluación de impacto ambiental*. Tesis Doctoral. Dpto. Proyectos y Planificación Rural. ETSI Montes, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 1997.
- (5) Hernández, S.: *La legislación de evaluación de impacto ambiental en España*. Mundi-Prensa, Madrid, 2000.
- (6) Commission of the European Communities: *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC and Annexes for all Member States, COM (93) 28, Volume 13*. CEC, Brussels, 1993.
- (7) Wagner, D.: *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/96*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Köln, 1997.

- (8) Commission of the European Communities: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as Amended by Directive 97/11/EC)*. COM (2003) 334 final. CEC, Brussels, 2003.
- (9) Martínez-Orozco, J. M.; Aramburu, M. P. y González Alonso, S.: *Analysis of the Effectiveness of Screening Stage in EIA*. Commission of the European Communities, Brussels, 1998.
- (10) European Commission: *Workshop Report: Public Participation and Consultation in EIA and SEA*. p. 23. European Commission, Brussels, Belgium, 2000.
- (11) Land Use Consultants: *Environmental Impact Assessment: A Study of Costs and Benefits. Final Report*. CEC, Brussels, 1996.
- (12) Cherp, A.: "Environmental assessment in countries in transition: Evolution in a changing context", *Journal of Environmental Management*, 62 (2001), 357-374.
- (13) Cherp, A.: "EIA legislation and practice in Central and Eastern Europe and the former USSR. A comparative analysis", *Environmental Impact Assessment Review*, 21(2001), 335-361.
- (14) World Bank: *Environmental Impact Assessment Systems in Europe and Central Asia Countries*. 55 pp. Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Department, World Bank. Washington D.C., 2002.
- (15) Nafti, R. y George, C. (eds): *Working together to manage the environment: strengthening EIA systems in the Mediterranean Region*. Mediterranean Environment Protection Technical Assistance Program (METAP), The World Bank, Washington D.C., 2003.
- (16) CENN: *Proceedings on Environmental Impact Assessment (EIA) Legislation and Practices in the Caucasus Countries*. Caucasus Environmental NGO Network (CENN). Kobuleti, Georgia, 2002.
- (17) Aguilar, G.: *Evaluación de impacto ambiental para Centroamérica. Desarrollo económico y evaluación de impacto ambiental*. 64 pp. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica. Moravia, Costa Rica, 2003.
- (18) Espinoza, G. y Alzina, V. (eds.): *Revisión de la evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe. Metodologías, Resultados y Tendencias*. 93 pp. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, Chile, 2001.
- (19) Almeida, K.: *Cadre institutionnel législatif et réglementaire de l'évaluation environnementale dans les pays francophones d'Afrique et de l'Océan Indien: Les indicateurs de fonctionnalité, les écarts fondamentaux et les besoins prioritaires Essai de typologie*. 103 pp. Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie & Secrétariat Francophone de l'Association Internationale pour l'Evaluation d'Impacts. Collection Évaluations Environnementales, 1. Montreal, Canada, 2001.
- (20) Bekhechi, M. y Merder, J. R.: *The Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessments. A Study of Selected Countries in Sub-Saharan Africa*. 153 pp. International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington D.C., 2002.
- (21) Southern African Institute for Environmental Impact Assessment: *Environmental Impact Assessment in Southern Africa*. 352 pp. Southern African Institute for Environmental Impact Assessment, Windhoek, Namibia, 2003.
- (22) Economic and Social Commission for Western Asia: *A Study on the Evaluation of Environmental Impact Assessment in Selected ESCWA Countries*. 62 pp. Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations, New York, 2001.
- (23) Komatsu, K.: "Current Situation on Environmental Impact Assessment Systems in Southeast Asian Countries", en *IGES Forest Conservation Project. A Step toward Forest Conservation Strategy(1)*. Interim Report. Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Japan, 1998, pp. 17-21.
- (24) Tan, A.K.: "Environmental Laws and Institutions in Southeast Asia: A Review of Recent Developments". *Singapore Yearbook of International Law*, VIII (2004), 177-192.
- (25) Sadler, B.: *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice and Improve Performance*. Final Report. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Canadian Environmental Assessment Agency, Hull, Québec, 1996.
- (26) Ortolano, L.; Jenkins, B. y Abracosa, B.: "Speculations on when and why EIA is effective", *Environmental Impact Assessment Review*, 7 (1987), 285-292.
- (27) Wood, C.: *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. 331 pp. Longman Harlow, Essex, UK, 1995.

* * *