

informes

de la construcción

Con el fin de analizar los últimos cambios legislativos producidos en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (Directiva 11/97 y Real Decreto 9/2000, Ley 6/2001) y la experiencia recogida en los últimos años, se celebró en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de Madrid, del 23 al 27 de abril del 2001, la **II Semana de Evaluación de Impacto Ambiental**; organizada por la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, en colaboración con la Fundación Conde del Valle de Salazar.

En esta II Semana se han analizado los resultados obtenidos por la EIA hasta la fecha, y se han discutido alternativas, contrastando opiniones, para avanzar en el debate de lo que en el futuro debe ser la EIA, aunando las diversas corrientes de pensamiento.

La reunión congregó a 150 personas representantes de la Administración Central de Estado, Comunidades Autónomas, expertos del ámbito universitario, investigadores de otras diversas instituciones, especialistas de la empresa privada, y profesionales independientes. Durante cinco días se pusieron en común experiencias e iniciativas, encaminadas al objetivo de realizar de la mejor manera posible la integración de las actividades humanas con el medio natural que las acoge.

Entre las reflexiones que se pusieron de manifiesto en la II Semana cabe destacar la importancia de la implementación de metodologías rigurosas de evaluación, basadas en el conocimiento científico técnico y en la aceptación por parte la comunidad científica, con objeto de llegar a resultados objetivos. No hay que olvidar que el fin último de todo procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es ayudar a la toma de decisiones por parte de las autoridades ambientales sobre la conveniencia o no de realizar determinado proyecto o actuación.

Desde el consejo de Redacción de Informes de la Construcción se ha realizado un importante esfuerzo en la selección y recopilación tanto de las palabras de presentación del Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, como del Presidente de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, así como de algunos de los trabajos más novedosos que han presentado los asistentes a la II Semana. Se han intentado recoger temáticas muy diversas que ilustren las diferentes líneas de trabajo que se están abordando en la actualidad, tales como: el tratamiento digital de paisajes, las técnicas de recuperación de escombreras, la integración de los campos de golf con mínimo impacto o los efectos de las antenas de telefonía móvil. Esperamos que estos artículos sean de interés para todos aquellos que quieren promover una mayor integración entre la construcción y el medio ambiente.

Miguel Ángel Casermeiro

PALABRAS DE D. PEDRO CALVO CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID

Sr. Presidente de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, D. Iñigo Sobrini,
Sr. Director de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes (Universidad Politécnica de Madrid),
D. Arturo Díaz de Barrionuevo,
Señoras y señores. Buenos días a todos.

Quisiera comenzar agradeciendo a la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental la organización de estas segundas jornadas, dedicadas al estudio y análisis de la evaluación de impacto ambiental; así como a la situación y evolución de este instrumento, trascendental para preservar nuestro entorno de las actuaciones realizadas por el hombre para su propio desarrollo. Agradezco igualmente su invitación a participar en la Apertura de las mismas, así como a todos los organismos colaboradores que lo van a hacer posible a lo largo de los próximos cinco días (ARICEMEX, GEDESMA, CESPAS, E.T.S.I.M. de la Universidad Politécnica de Madrid y Fundación Conde del Valle de Salazar).

Como ustedes ya saben, desde principios de los años 80 venimos oyendo hablar del término «desarrollo sostenible». En 1987, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo afirmaba que el medio ambiente se deterioraba de manera constante y que este fenómeno estaba directamente relacionado con el desarrollo económico regional y mundial. La Conferencia publicó sus conclusiones en el «Informe Brundtland», el cual mostraba al mundo que los problemas de medio ambiente no pueden separarse del bienestar de la población y del desarrollo económico general. Posteriormente, la Cumbre de Río de Janeiro del año 92 no hacía sino ratificar esta máxima, creando instrumentos prácticos y concretos para paliar tal situación. Con anterioridad a estas fechas pocos apostaban por una política ambiental o incluían este factor en sus previsiones, pero a partir de ese momento la sociedad fue concienciándose de que era necesario poner fin a un desarrollo sin limitaciones en beneficio de todos y del futuro de los recursos que lo hacen posible.

Los informes de sostenibilidad introducidos por el informe Brundtland, los principios de precaución y la propia experiencia de la política ambiental europea de las últimas tres décadas, han hecho evidente **la necesidad de perfeccionar los instrumentos de prevención ambiental de las intervenciones humanas en el medio.**

Hasta ahora, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ha constituido una de las herramientas estrella de la gestión ambiental. Su objetivo es mejorar el perfil ambiental de los proyectos públicos y privados mediante un procedimiento de estudio y evaluación de sus impactos sobre el medio, seleccionando aquellas alternativas menos lesivas. **A medida que la EIA se ha ido extendiendo como práctica común de la gestión ambiental, se han ido haciendo evidentes las limitaciones de la aplicación de estos instrumentos exclusivamente a proyectos, ya que muchos de los impactos ambientales finales no pueden ser correctamente previstos ni valorados a partir de la simple evaluación de los proyectos que los generan, ni esta fase inicial es la adecuada para mejorar la incidencia ambiental de políticas, planes y programas.**

En los últimos años se ha podido comprobar un creciente esfuerzo práctico y teórico por producir metodologías capaces de llevar a cabo esta tarea. En general, todos estos esfuerzos se inscriben en lo que se ha dado en llamar la Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas (EAE), y han supuesto la producción de abundante legislación al respecto en ámbitos nacionales e internacionales, siendo ya varios los países que cuentan con procedimientos reglados de EAE. Entre las iniciativas más notorias a nivel europeo destaca, sin lugar a dudas, la *«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente»*, que está siendo discutida en la actualidad por los países miembros y en la que se regula un procedimiento obligatorio de evaluación ambiental para planes y programas en el conjunto de países de la Unión Europea.

Sin embargo, los instrumentos disponibles de evaluación ambiental de proyectos se han venido mostrando inservibles en la evaluación de planes y políticas, dada la muy distinta naturaleza de éstos respecto a los primeros. La necesidad de integrar los aspectos ambientales en el propio proceso de planificación, tal y como resalta el VI Programa de la UE, resulta tan evidente como en el caso de los proyectos, y desde luego, también la de acompañar a dicho proceso el de su evaluación medioambiental, de tal manera que se consiga así una mayor eficiencia del proceso en su conjunto.

No obstante, esta Evaluación Estratégica de Planes y Programas se halla aún en fase de evolución, y los avances observados en el desarrollo de metodologías son aún escasos, hallándose influenciados en muchos casos por las metodologías convencionales de evaluación de proyectos.

Desde el Gobierno de la nación, recientemente se produjo un gran avance en materia de impacto ambiental al aprobarse el **Real Decreto-Ley 9/2000**, que sin duda será objeto de estudio posteriormente en la ponencia inaugural del Director de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio, Germán Glaría, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha normativa incorpora las doctrinas de la Directiva 97/11/CE que modifica la Directiva 85/337/CEE, y entre otras novedades significativas, amplía las categorías de proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria de 9 a 21, y da un nuevo enfoque a la relación promotor-administración a la hora de facilitar la información dentro del proceso de evaluación.

Otro hito fundamental en el desarrollo inteligente compatible con la conservación del entorno, ha sido la aprobación de la **Directiva IPPC sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación**, que introduce un nuevo marco para reconciliar los objetivos de la protección medioambiental y el desarrollo industrial en la Unión Europea. **La idea principal es el establecimiento de una aproximación integrada para la concesión de autorización de las instalaciones en las principales industrias contaminantes.**

Esto supone un cambio fundamental en la política ambiental de la Unión Europea, en comparación con el procedimiento más tradicional de aplicar controles separados para la contaminación atmosférica, del agua y la gestión de los residuos. El ámbito de aplicación de la IPPC son las grandes instalaciones industriales en 5 sectores principales: energía, metales, minerales, química y gestión de residuos, y un grupo de otros sectores variados que incluyen la producción de pulpa y papel, tratamiento textil, curtidos, producción de alimentos y la cría intensiva de aves y cerdos.

Para conseguir estos objetivos, la Directiva IPPC establece una serie de requisitos, cuyo contenido pasamos a comentar.

La Directiva IPPC establece que las actividades industriales deben obtener un permiso de funcionamiento. El permiso debe incluir las condiciones para proteger el aire, el agua y el suelo, y estas condiciones deberían estar «completamente coordinadas... para garantizar una aproximación integrada efectiva». El espíritu de la Directiva, por tanto, favorece la determinación de controles de una forma holística, en vez del establecimiento de condiciones separadas para los diferentes medios.

Desde el punto de vista de la Consejería de Medio Ambiente, la Directiva IPPC es un paso adelante fundamental en la política comunitaria de medio ambiente (pero en la misma dirección que la EIA, y por tanto sin acercarse a la EAE), ya que supone un avance respecto a las legislaciones sectoriales sobre aire, agua, residuos, etc. y, además, obliga a las autoridades y operadores a pensar en todas las emisiones e impactos en el diseño de la planta en su conjunto («tecnología limpia») en vez de promover técnicas «end-of-pipe».

Asimismo, la Directiva toma en consideración un amplio rango de impactos ambientales excluidos previamente de los permisos industriales, por ejemplo, la minimización de residuos y el reciclado, la eficiencia energética, la restauración de suelos contaminados, consumo de materias primas y agua. Tiene ciertas ambigüedades y es poco detallada acerca de cómo esos factores han de ser considerados y las condiciones de autorización definidas. Sin embargo, es un avance significativo sobre la legislación precedente.

Otro aspecto muy importante es que las condiciones de la autorización permiten tomar en consideración las condiciones geográficas y ambientales locales, adaptando el permiso a factores locales como problemas regionales de contaminación, geología, calidad ambiental, etc.

Tener en cuenta estos condicionantes puede incrementar la complejidad del trámite de autorización, pero las ventajas, desde el punto de vista de prever efectos aditivos o incompatibilidades, es importante. Sin embargo, a nuestro juicio, la Directiva tiene también algunos puntos débiles.

En primer lugar, la Directiva parte de una concepción limitativa de la protección integrada del medio ambiente. Además de las autorizaciones industriales, es posible adoptar otras medidas que permiten ligar los instrumentos puramente ambientales con el planeamiento urbanístico (fundamental en un Área Metropolitana como Madrid), la aplicación más amplia de la Evaluación de Impacto Ambiental, el establecimiento de inspecciones integradas, y el uso de instrumentos económicos y fiscales.

Podemos considerar, por tanto, que la Directiva es una aproximación parcial a la prevención y control integrado.

Por otra parte, en el texto de la Directiva, al ofrecer la definición de Mejores Tecnologías Disponibles y la determinación de las condiciones del permiso, se deja una discrecionalidad significativa a las autoridades ambientales sobre cómo equilibrar los costes de control, beneficios ambientales, factores locales, etc. En consecuencia, no se garantiza un resultado final específico sobre los niveles de protección del medio ambiente.

Por ello, esperamos que en la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva IPPC resuelva estos problemas, que pueden ocasionar distorsiones tanto en el mercado como en los niveles de protección del medio ambiente.

Sin embargo, tanto la legislación sobre Evaluación de Impacto Actual, como sobre prevención y control integrado de la contaminación, contemplan únicamente los proyectos de forma individualizada, o, por decirlo de otra forma, en la fase inmediatamente anterior a su puesta en marcha. Por ello, es necesario contar con un instrumento como la Evaluación Ambiental Estratégica que permita integrar las consideraciones ambientales durante los procesos de planificación y toma de decisiones a un nivel superior al de proyecto.

Como ya se ha dicho, la Unión Europea tiene previsto aprobar una Directiva sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En esta línea de pensamiento, y en sintonía con la nueva legislación estatal, la Consejería de Medio Ambiente pretende incorporar la evaluación ambiental estratégica, mediante un **Proyecto de Ley sobre evaluación ambiental**, que en breve plazo se presentará en la Asamblea de Madrid.

Las crecientes exigencias de la sociedad para la protección del medio ambiente, la experiencia adquirida durante los años transcurridos desde la entrada en vigor de las normas actuales, y los nuevos instrumentos incorporados por la política ambiental comunitaria, aconsejaban una nueva regulación de los procedimientos ambientales aplicables a los planes, programas, proyectos y actividades susceptibles de tener una incidencia ambiental en la Comunidad de Madrid. Con ello se pretende, además, reforzar la actividad preventiva que en materia de medio ambiente es, a nuestro entender, la mejor y más eficaz de las soluciones a los problemas que se plantean.

Por ello, esta Ley tiene por objetivo la implantación de un marco normativo en la región que posibilite una eficaz actuación preventiva orientada a evitar, reducir o minimizar los efectos adversos sobre el medio ambiente derivados de la puesta en marcha o ejecución de determinados planes, programas, proyectos y actividades.

La futura normativa redefinirá las atribuciones de la Consejería de Medio Ambiente, perfeccionando su capacidad no sólo de formular, desarrollar y ejecutar figuras de planificación y programación ambientales

sino también, de incidir en otros instrumentos de planificación y programación distintos a estos, pero con repercusiones para el medio ambiente. Así avanzaremos en la integración de la variable ambiental en cada toma de decisiones, herramienta básica para lograr un desarrollo más sostenible, en sintonía con las directrices del VI Programa de la UE al que luego me referiré.

Así, la Ley será de aplicación a cualquier plan o programa -de los incluidos en el Anexo IV de la Ley- que se pretenda llevar a cabo en la Comunidad de Madrid. También estarán sujetos a lo dispuesto en esta norma los planes y programas no incluidos en principio en la Ley, sobre los que concurren circunstancias extraordinarias con arreglo a los criterios que establezcamos que, a juicio del Gobierno de la Comunidad de Madrid, puedan suponer un riesgo ambiental o ecológico.

El estudio de la incidencia ambiental del plan o programa, deberá aportar información suficiente tanto sobre las actuaciones previstas como sobre las características ambientales de todas las zonas que puedan verse afectadas de forma significativa, los objetivos de protección ambiental, el análisis de las repercusiones ambientales del plan o programa teniendo en cuenta los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos, y las medidas previstas para prevenir, compensar, corregir y reducir las repercusiones ambientales negativas del plan o programa.

Las principales novedades que incorpora esta futura Ley son:

- La regulación de dos procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, uno ordinario y otro abreviado, para evitar, corregir o minimizar los efectos que pueden producir en el medio ambiente las diversas formas de intervención humana en el entorno. Se persigue con esta distinción agilizar los procedimientos y establecer las previsiones necesarias para su inmediata aplicación.
- Un novedoso procedimiento de Análisis Ambiental de planes y programas, con el que se incorpora la variable ambiental en fases previas a la del proyecto y actividad, mejorando de forma notable los mecanismos de protección de nuestro entorno respecto a la Ley 10/91.
- La regulación de la Evaluación Ambiental de Actividades, derivada de la anterior Calificación Ambiental, presentando la atribución de competencias para su resolución a los Ayuntamientos, bien por sí mismos o a través de órganos mancomunados o consorciados.
- Finalmente, establece un completo régimen sancionador cuya finalidad, además de corregir las infracciones que puedan cometerse y de que los responsables reparen el medio ambiente afectado, es actuar como mecanismo de sensibilización social que disuada a los potenciales infractores de degradar los recursos naturales.

En definitiva, queremos ser coherentes con el principio de prevención que establece la Comunidad Europea e ir más lejos, abordando desde el conocimiento de las consecuencias ambientales que pueden tener las diferentes políticas sectoriales la toma de decisión exigible con arreglo a los compromisos ambientales que todos hemos asumido.

Este planteamiento ya viene recogido en el **VI Programa de Medio Ambiente** de la Unión Europea, el cual destaca la necesidad de integrar objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de cada una de las políticas sectoriales que tienen incidencia en el medio ambiente, como transporte, agricultura o industria.

Es más, el VI Programa no sólo se queda en la necesidad de horizontalizar más el medio ambiente, es decir, influir en el conjunto de las políticas, sino que también contempla un capítulo especial dedicado a la introducción de la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo. Lo cual, sin duda, es primordial cuando hablamos de EAE.

La planificación urbanística determina el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo, que se puede traducir en grandes impactos sobre las condiciones medioambientales. Estos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats y paisajes, o indirectos, como cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero.

Por ello, el VI Programa propone, entre otras medidas, mejorar la aplicación de la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental e introducir plenamente las evaluaciones ambientales estratégicas tras su adopción a nivel comunitario.

Este planteamiento es totalmente coincidente con el de la Consejería de Medio Ambiente. La región madrileña ocupa un territorio muy reducido, con importantes valores naturales, pero que sufre una fuerte presión urbanística y el impacto ambiental asociado a una red extensa de infraestructuras de transporte.

Para ir terminando, comentar que esta Consejería apuesta de una forma decidida por la utilización de todos los instrumentos preventivos a nuestro alcance para reducir el impacto que la ocupación del suelo acarrea. Ello va a suponer un importante esfuerzo a la Consejería de Medio Ambiente, tanto en la aprobación de normativa, como en la mejora de los recursos técnicos y humanos para lograr un mejor conocimiento del medio y lograr una adecuada valoración global del impacto que el pujante desarrollo de nuestra región puede provocar.

Finalmente, quisiera acabar tal y como empecé, felicitando a los organizadores y agradeciendo a la Universidad Politécnica de Madrid su inestimable colaboración en la realización de esta II Semana de Evaluación de Impacto Ambiental, sin duda el instrumento ambiental para el desarrollo del presente y del futuro, así como al resto de entidades participantes.

Quedan inauguradas estas Jornadas.

Muchas gracias.

PALABRAS DE IÑIGO SOBRINI PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE
EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, Don Pedro Calvo Poch;
Excmo. Sr. Vicerrector de la Universidad Politécnica de Madrid, Don Adolfo de Francisco;
Ilmo. Sr. Director de la Escuela de Ingenieros de Montes de Madrid, Don Arturo Diaz de Barrionuevo;
Ilmo. Sr. Catedrático de Planificación y Proyectos, Don Santiago González Alonso;
Señoras y señores.

En primer lugar, en nombre de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, quiero agradecer al Sr. Consejero que haya aceptado la presidencia de este Acto, así como el apoyo que hemos recibido de su Consejería desde el primer momento en que nos decidimos a organizar esta II Semana de EIA.,

Igualmente nuestro agradecimiento a la Universidad Politécnica de Madrid, en concreto a la Escuela de Ingenieros de Montes, donde nos encontramos, por ofrecernos este marco incomparable. No olvidemos que esta Escuela ha sido la cuna de la evaluación de impacto ambiental en España, y que sigue ofreciendo a la sociedad española desde sus aulas y departamentos, profesionales que tiran de ella hacia adelante.

Tengo que destacar sin duda el papel del Departamento de Planificación y Proyectos, a todos los que lo componen, por su implicación en la organización de esta Semana, y por su espaldarazo y ánimo en aquellos primeros momentos de esta singladura llenos de dudas e incertidumbres.

Y de la Fundación Conde del Valle de Salazar, por la infraestructura organizativa que nos ha brindado.

No sería justo olvidar en esta relación a los miembros de la Asociación que, de manera anónima y desinteresada, pero con tenacidad y esfuerzo, han hecho posible que hoy estemos aquí.

He dejado para el final de este capítulo de agradecimientos, no por su menor importancia, sino para dedicarle el énfasis que merece, a todos ustedes asistentes, que han depositado su confianza en nosotros, y nos acompañan ahora, esperanzados de que el desarrollo de esta II Semana de EIA alcance las expectativas que en el ambicioso programa que hemos preparado nos trazábamos los organizadores.

Hecha esta breve introducción, quería esbozar, de manera muy resumida, el motivo que nos llevó a organizar en este momento concreto esta iniciativa.

Hace ya 4 años que se promulgó la Directiva 97/11, que actualizaba la vieja Directiva de Evaluación de Impacto del año 85, para adecuarla a las nuevas circunstancias. Fueron unas modificaciones que algunos consideramos entonces poco atrevidas, probablemente las únicas para las que era posible poner de acuerdo a los diferentes Estados miembros. Se quedaron fuera diversos aspectos que requerían, y todavía hoy requieren, aportaciones normativas.

Esta Directiva se ha traspuesto a la legislación básica del Estado mediante el R.D. Ley 9/2000, de 6 de octubre, que modifica la Ley de EIA. del año 86, por cierto, con un retraso que le ha supuesto al Reino de España una demanda de la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Estamos en una fase de efervescencia normativa, en la que también las Comunidades Autónomas preparan sus nuevos textos legislativos, la Comunidad de Madrid entre ellas. Por eso en la Asociación consideramos que este momento era el adecuado para evaluar los resultados de la aplicación de las disposiciones legales con las que hemos contado hasta la fecha, discutir alternativas para su modificación, contras-

tando las diversas opiniones que existen al respecto, y avanzando en el debate de lo que queremos que sea la EIA en el futuro, con qué modelo de EIA queremos dotarnos para los próximos años.

Además de este foro de discusión, la necesidad de renovar constantemente conceptos y métodos, y de divulgar nuevas metodologías, nos han llevado a organizar un curso de EIA, de cuatro módulos, para contribuir a la difusión, actualización y mejora de los conocimientos de los redactores de Estudios de Impacto, curso que se celebra paralelamente al Congreso.

Para terminar, quiero reiterarles a todos Vds., tanto asistentes como miembros de la mesa, nuestro agradecimiento, en la certeza de que de estas jornadas surgirá seguro alguna aportación a la tarea que a todos nos ocupa: la protección de nuestro entorno, y así contribuir a alcanzar el objetivo fundacional de nuestra Asociación: el desarrollo de la EIA como herramienta de defensa de la Naturaleza, al servicio de la sociedad.