

III Congreso Nacional de Ingeniería Civil. La Ingeniería Civil del Siglo XXI

**LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN
CARRETERAS. EXPERIENCIA Y FUTURO**

Felipe Ruza Tarrío

Noviembre de 1999



LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CARRETERAS EXPERIENCIA Y FUTURO

Felipe Ruza Tarrío
Dirección General de Carreteras
Ministerio de Fomento

1. INTRODUCCIÓN

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental busca establecer una política preventiva. Introduce análisis y estudios ambientales al inicio del proceso de planificación. Es por tanto en el planteamiento de alternativas en donde adquiere su verdadera dimensión. Dejar la corrección de las afecciones ambientales para después de ejecutado el proyecto, puede ofrecer, en el caso de que ello sea posible, dificultades muy grandes o resultar económicamente inviable.

Consciente de que la mejor política de medio ambiente es la preventiva, de que uno de los objetivos de la Comunidad es la protección del medio ambiente y de la calidad de vida, y considerando las desigualdades entre las legislaciones de los diversos países miembros en esta materia, que podrían crear condiciones de competencia desiguales, el Consejo de la CEE adopta en 1985 la Directiva 85/337/CEE de 27 de Junio de dicho año, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Para su aplicación se concedía un plazo de tres años, a partir de su notificación a los Estados miembros, notificación que tuvo lugar el 3 de Julio de 1985, por lo que entró en vigor en Julio de 1985.

España se incorpora a la hoy Unión Europea en Enero de 1986. En brevísimo plazo de tiempo tiene que trasponer al derecho interno español el cúmulo de legislación Comunitaria. Las Cortes delegan en el Gobierno, puesto que la legislación comunitaria no es posible modificarla, para que mediante Decretos Legislativos (que tienen el rango de Ley), lleve a cabo esta trasposición.

Mediante el Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de Junio se traspone la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental, que se aplicaría a las obras, instalaciones o actividades sometidas a él, que se iniciaran dos años más tarde, para dar cumplimiento a la fecha de entrada en vigor de la Directiva, fijada en Julio de 1988, como ya se dijo.

Este Real Decreto Legislativo, es desarrollado por el Real Decreto 1131/1988 de 30 de Septiembre, en el que se aprueba el Reglamento de aplicación. Este retraso de tres meses con

relación a la entrada en vigor de la Directiva, produce incertidumbre en cuanto a la forma de proceder, que se refleja, posteriormente, en la puesta en marcha del nuevo procedimiento.

De acuerdo con esta dos Normas, deberán someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por lo que respecta a carreteras, los proyectos de autopistas y autovías. Posteriormente, la Ley 25/1988, de 29 de Julio de Carreteras, amplía esta obligación a todas las carreteras (Artículo 9), cualquiera que sea su categoría.

2. IMPLANTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Al comienzo de la aplicación de la normativa de evaluación ambiental, se produjeron muchas discrepancias de criterio entre los organismos españoles ejecutores y los ambientales, tanto españoles como Comunitarios.

En primer lugar, existía un número importante de proyectos ya redactados, pendientes de aprobación o listos ya para su licitación, que se interpretó no era preciso someterlos a evaluación de impacto ambiental, considerando que solo debía hacerse la evaluación de los proyectos nuevos sin redactar. Esto no siempre fue admitido por la Comunidad Europea, sobre todo en aquellos casos en los que se habían presentado Quejas ante sus órganos competentes. Ellos entendían que deberían haberse evaluado los proyectos de obras que comenzasen a ejecutarse después de la entrada en vigor de la Directiva. De admitirse este criterio se hubiera paralizado el Plan de Carreteras en ejecución.

Tampoco hubo siempre acuerdo en cuanto a algunos conceptos sobre la categoría de las carreteras. La Ley de Carreteras en su Artículo 4.4, dice que "en ningún caso tendrán la consideración de nueva carretera las duplicaciones de calzadas, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme, las variantes, etc.".

El programa de autovías que se desarrollaba en aquellos momentos, con una actividad y unas inversiones desconocidas hasta entonces, contenía muchas duplicaciones y muchas variantes, lo que originó frecuentes discrepancias con el órgano ambiental, al interpretar Carreteras que no era preciso someterlas a evaluación ambiental, lo que agilizaba, por otra parte, la tramitación de los correspondientes proyectos. Esto llevó a establecer procedimientos entre Carreteras y Medio Ambiente para decidir conjuntamente sobre la necesidad o no, de someter cada uno de estos proyectos dudosos, al procedimiento de evaluación ambiental. Previa a esta decisión conjunta, se pulsaba la opinión de diferentes organismos e instituciones sobre las implicaciones ambientales del proyecto, y en base al resultado de estas consultas, se adoptaba la decisión que procediese, teniendo siempre en cuenta la salvaguarda de los valores ambientales.

Es comprensible que el poner el marcha un procedimiento nuevo, desconocido y sin metodologías establecidas, creará incertidumbre y preocupación en cuantos se encontraban implicados en él, y que, en alguna ocasión, se forzaran los planteamientos, tal vez no fuera ajeno a ello la incertidumbre ante ese procedimiento nuevo, poco conocido y de larga tramitación, tratando de eludir la evaluación ambiental. Se puede decir, que estos planteamientos "eludidores" dieron, por lo general, malos resultados y que al final hubo que repetir, en muchos casos desde el principio, el procedimiento que se había tratado de eludir.

Fueron muchos los acuerdos alcanzados con el órgano ambiental del Estado, en aquellos

primeros tiempos, sobre la necesidad de proseguir o no la tramitación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, para proyectos que, por sus características, resultaban dudosos, dada la falta de concreción de la Directiva 85/337/CEE, y la amplia gama de trabajos que comporta la construcción y conservación de la carretera, lo que creaba incertidumbre tanto en el órgano sustantivo como en el ambiental.

Se incluye a continuación, cuadro en el que se reseñan las actuaciones en carreteras de características dudosas que fueron analizadas en los primeros años, indicando si era preciso o no someterlas a evaluación de impacto ambiental (EIA).

AÑO	ACTUACIONES EN						TOTAL
	AUTOVIAS		VARIANTES		CARRETERAS CONVENCIONALES		
	Si EIA	No EIA	Si EIA	No EIA	Si EIA	No EIA	
1988				4	4	5	13
1989				3	7	19	29
1990	5		3	4	1	1	14
1991	3	2	16	35	10	8	74
1992	8		7	8	1	1	25
1993		1	1	9	3	11	25
1994	2		5		5	3	15
TOTAL	18	3	32	63	31	48	195

RESUMEN:

Sí era preciso continuar el procedimiento de EIA en 81 casos
 No era preciso continuar el procedimiento de EIA en 14 casos

TOTAL 195 Casos

Este cuadro da una idea de la incertidumbre creada por una legislación que no contempla todos los posibles casos que pueden presentarse en carreteras, y resulta por ello imprecisa y poco clara. Pero ello sirvió de experiencia para establecer en Marzo de 1994 un acuerdo de carácter general con el órgano ambiental, en el que se establecía una longitud límite de 10 km. para que fuera

necesario o no, someter a evaluación ambiental actuaciones tales como variantes de población, acondicionamientos de trazado, o duplicaciones de calzada de carreteras convencionales, que no supusieran su conversión en autopista o autovía. No obstante, se analizaba cada caso, y si de las consultas realizadas a organismos y entidades competentes, se detectaba alguna posible afección ambiental, se sometía de todas formas a evaluación ambiental. También se eximían de la evaluación, las actuaciones en medio urbano, que estuvieran contempladas en el Plan General de ordenación urbana, con reserva de corredor para ellas.

La indicada longitud límite de 10 km., se establece también para algunos otros casos, en el Artículo 31 del Reglamento de Carreteras.

En cumplimiento de este acuerdo, el órgano ambiental comienza a publicar en el BOE, su decisión sobre aquellos casos que considera no es necesario someter a evaluación de impacto ambiental. Así se publicaron dos resoluciones en Mayo de 1995 y en Abril, Mayo, Junio y Septiembre, una cada mes, de 1996. A partir de aquí, simplemente lo notifica a Carreteras.

El texto de la Directiva 85/337/CEE y los de su trasposición al derecho interno español, no son tan precisos que permitan determinar en cada momento, cual es el tratamiento que debe darse a cada actuación en carretera, y para otras actividades sucede lo mismo. La propia Comisión Europea ha reconocido lagunas e imprecisiones en esta Norma que, posteriormente, ha intentado corregir.

Por ello, las discrepancias de países miembros de la Unión Europea con la Comisión, han sido frecuentes. No se ha admitido, y creemos que con razón, el que un proyecto de acceso a una ciudad o a un puerto, quede exento de evaluación de impacto ambiental, aunque el corredor de paso estuviese fijado en el PGOU, si este no había sido sometido a Evaluación Ambiental. La Comisión presiona todavía a estas alturas a España para que adopte la totalidad del Anexo II de la Directiva, cosa que solamente se había hecho de forma parcial, y que había dejado fuera, entre otras, la planificación urbana. No tiene sentido unas exigencias estrictas para la planificación de una carretera que, como mucho, ocupará de 3 a 5 Ha/km., y se deje libre de toda consideración ambiental la ordenación urbana del territorio limítrofe que puede transformar cientos de hectáreas.

Hay otros aspectos que contribuyen a crear también confusión por la utilización inadecuada de terminología, lo que ha sido motivo involuntario de algunas situaciones de conflicto con la Comisión Europea. Ha habido algún proyecto al que se ha asignado una denominación que no correspondía con exactitud a las características reales de la actuación, pero que con ello se obligaba a someterlo a evaluación ambiental, cosa que no se había hecho por tratarse de vías de acceso de carácter urbano pero que, no obstante, y a exigencias de la Comisión Europea, fue preciso reiniciar el procedimiento para someterlo a evaluación de impacto ambiental.

El momento idóneo para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental, es, como ya se apuntaba al principio, cuando se analizan alternativas. Una vez elegido el trazado de una vía, la protección ambiental puede resultar irrealizable. Por ello, la evaluación se lleva a cabo con el Estudio Informativo, lo que permite, además, someter a información pública el Estudio de Impacto Ambiental, cosa a que obliga la legislación de impacto, junto con el Estudio Informativo, a lo que obliga la Ley de Carreteras. También esto fue motivo de reclamaciones de la Comisión Europea, ya que la Directiva habla de someter a información pública el Proyecto, para que los afectados puedan enterarse de las afecciones que se van a producir y de las medidas correctoras exactas, que se van a establecer para evitarlos. El carácter de Proyecto que también tienen los Estudios Informativos hizo que este planteamiento fuera aceptado por la Comisión Europea, aunque con ciertas reticencias.

3. NORMALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Pasada la primera etapa de aplicación de la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, en la que se presentaban las discrepancias sobre interpretación de la misma que se han relatado, la Dirección General de Carreteras ha decidido que todos los Estudios Informativos, se sometan a evaluación de impacto ambiental o no, incluyan un documento sobre consideraciones ambientales, que se denomina Estudio de Impacto Ambiental, cuando es obligada su evaluación ambiental, y Análisis Ambiental en caso contrario. Normalizado el sistema, en ningún caso se ha tratado de eludir el procedimiento de evaluación ambiental, más bien al contrario, pues el evaluarlo representa una garantía contra problemas que pueden presentarse posteriormente, y ello, a pesar de los retrasos que origina el procedimiento, pues aunque el plazo reglamentario para emitir la Declaración de Impacto Ambiental es de un mes, este plazo no se ha cumplido nunca y en ocasiones ha superado el año.

En el siguiente cuadro se indican las Declaraciones de Impacto Ambiental emitidas desde la entrada en vigor de la legislación, el 28 de Junio de 1988, hasta el 12 de Junio de 1999.

AÑO	AUTOPISTA	AUTOVÍA	VARIANTE	CARRETERA CONVENCIONAL	TOTAL
1989			1		1
1990		5	5		10
1991		2	1		3
1992	4	13	18	3	38
1993		23	15	1	39
1994	2	7	10	1	20
1995	2	4	9	2	17
1996		8	5	3	16
1997	1	9	3	1	14
1998	3	2	5	1	11
1999	3	1	2		6
TOTALES	15	74	74	12	175

Actualmente, se encuentra iniciado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en

143 expedientes de actuación en carreteras, de los que 35 se encuentran ultimados y pendientes de Declaración de Impacto Ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

La puesta en marcha de toda la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, exigió, por otra parte, un esfuerzo importante de formación del personal de la Dirección General de Carreteras, ya que se trataba de una materia novedosa y totalmente desconocida para ellos.

Consciente de la necesidad de clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación ambiental, para garantizar que la Directiva de evaluación se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz, el Consejo de la Unión Europea establece el 3 de Marzo de 1997 la Directiva 97/11/CE que modifica la 35/337/CEE. Esta nueva Directiva tenía que ser traspuesta al derecho interno de los Estados miembros antes del 14 de Marzo de 1999, cosa que España todavía no ha hecho.

Hacia el futuro, se pretende dar un paso más para anticiparse en la prevención de las afecciones al medio ambiente. Se está elaborando una Directiva que obligará a someter a evaluación ambiental a planes y programas, en especial aquellos que pueden tener incidencia directa sobre el territorio. Esta evaluación, denominada estratégica, obligará, en el sector transportes, a análisis intermodal.

Se confirma con ello, la tendencia creciente a la protección del medio ambiente mediante el establecimiento de políticas preventivas. Los Ingenieros tenemos que aprender una ética nueva y tener siempre presente que no todo lo que es técnicamente posible, puede hacerse.