

DOCUMENTO FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO



CONAMA2012
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

GT-7. Optimización de procesos administrativos en materia ambiental

**Coordinado por: Colegio de Ingenieros de Caminos,
Canales y Puertos**

PARTICIPANTES

Coordinadores:

Rosa M. Arce Ruiz,
Profesora de la Escuela T.S. de Ingenieros de Caminos, C.P. de la UPM
Colegio de Ingenieros de Caminos, C.P.

Relatores:

- Rosa M. Arce Ruiz, UPM.
- Alberto Fraguas Herrero. IET-GEMAP
- Manuel Loro Aguayo. ETSI Caminos, Canales y Puertos. UPM
- Gonzalo Magdaleno Payan, Ferrovial
- Ignacio Gafo, CEOE
- Iñigo Sobrini Sagaseta de Ilúrdoz, Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental

Colaboradores técnicos:

- Almudena Casanueva Cañamero. MAGRAMA.
- Laura Castro Noval. Comunidad de Madrid.
- Mercedes Díaz-Oliver Rodríguez-Escalona. Asociación Española de Recuperadores de Papel y Cartón (REPACAR).
- Carla Marín Rodríguez, CEOE.
- Alfonso Gamboa Ramos, Técnico de Calidad y Medio Ambiente. DRAGADOS
- Fernando Ordóñez Monteagudo, Gerente de Medio Ambiente ENDESA
- Juan José Rosado, Jefe de Servicio de Medio Ambiente, Ferrovial-Agroman
- Noelia Sastre Martín. Técnico Medioambiente, Gas Natural Fenosa

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

1	Introducción general del grupo de trabajo (Rosa M. Arce)	4
2	Cultura administrativa (Gonzalo Magdaleno)	8
3	Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI)	10
3.1	Evolución histórica de la EIA (Alberto Fraguas)	10
3.2	La Evaluación Ambiental en España (Rosa M. Arce, Alberto Fraguas, Manuel Loro)	15
3.3	Resumen y Conclusiones de El Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España (Íñigo Sobrini).....	20
3.4	Resumen ejecutivo del informe CEOE. La Autorización Ambiental Integrada (AAI) (José Ignacio Gafo).....	25
3.5	Resumen ejecutivo del informe CEOE. Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas (José Ignacio Gafo).....	29
4	La Encuesta a diferentes agentes implicados en la EIA (Manuel Loro, Rosa M. Arce, Alberto Fraguas).....	33
4.1	Introducción.....	33
4.2	Análisis de los resultados	34
4.3	Conclusiones y recomendaciones de la Encuesta	49
5	Conclusiones y propuestas del grupo	52

1 Introducción general del grupo de trabajo

Autora: Rosa M. Arce.

Desde la entrada en vigor del RDL 1302/86, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) española, mucho han cambiado las cosas. En estos años, la EIA se ha consolidado como el procedimiento preventivo fundamental de daños al medio ambiente y se ha constituido en la herramienta que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones sobre proyectos. De hecho, es el proceso en el que podríamos decir que se plantea con gran frecuencia el conflicto desarrollo-medio ambiente y que, por tanto, siempre será controvertido.

También es un proceso complejo, desde el punto de vista legal, ya que en él confluyen normativas de la Unión Europea, estatales y autonómicas, y desde el punto de vista técnico, ya que abarca los diferentes componentes ambientales y sus interrelaciones, así como la relación de éstas con el proyecto, generando transformaciones indeseables. Las dificultades de prever los impactos, de analizar los riesgos, de proponer medidas preventivas, correctoras o compensatorias que realmente eliminen, minimicen o compensen los impactos negativos hacen el proceso muy complejo. Y también es un proceso complicado desde el punto de vista social, ya que en él se concentran los intereses de unos agentes, por un lado, las esperanzas de algunos de los agentes de que el proceso prevenga los daños al medio ambiente, por otro, y la administración como agente garante de que ese proceso sea transparente y efectivamente positivo para el medio ambiente.

Por otra parte, si atendemos a las cifras, podemos ver la importancia del proceso. Según el Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España¹, el número de expedientes en todo el país era de cerca de 8000 anuales en 2007, con grandes diferencias territoriales, con un máximo en la Comunidad de Extremadura y el mínimo en la de Cantabria.

En el nivel estatal, se tramitaron 425 expedientes en 2008, 764 en 2009, 815 en 2010 y 263 en 2011²

En ese sentido, el Congreso Nacional de Medio Ambiente siempre se ha hecho eco de esa complejidad e importancia y ha contado con un foro en el que se ha tratado la EIA desde muy diversos puntos de vista. Un año más, CONAMA ha abierto un Grupo de Trabajo para abordar este tema, pero con un enfoque muy particular, que preocupa

¹ Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental. 2011.

Casermeyro y Aymerich. Presentación del Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España. Congreso de Evaluación de Impacto Ambiental. Albacete. 2011.

² Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España 2011
El medio ambiente y el medio rural y marino en España 2010, 2009 y 2008
<http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memorias.aspx>

enormemente en los últimos años: las posibilidades de optimización del proceso para reducir su duración y contribuir, con ello, a reducir las retenciones que genera en el ámbito de los promotores.

Todos aquellos implicados en el proceso desde sus inicios, desde la administración, las empresas, la universidad o las asociaciones o grupos sociales somos ya bastante conscientes de las debilidades y fortalezas del mismo como para poder aportar algo a su mejora, por lo que en las conversaciones previas a la génesis de este grupo se pensó que era el momento de abordar esa faceta del proceso que ha sido caballo de batalla en los últimos años, que es la duración del procedimiento. Sin perder de vista, a pesar de todo, las cuestiones que están pendientes, como son la verdadera consideración de alternativas en la EIA, la verdadera participación pública, la calidad de los estudios de impacto ambiental, el alcance de la Declaraciones de Impacto Ambiental, la vigilancia ambiental, la heterogeneidad de normativas autonómicas, y tantas otras.

La propia dinámica del grupo de trabajo, sin embargo, ha ido llevando la discusión a un propósito más amplio, ya que parte de la optimización de procesos administrativos tiene que ver con cuestiones de enfoque de los mismos, y hace surgir, por ejemplo, el debate entre si se debe solicitar mucha información ANTES de conceder la aprobación, autorización o licencia versus solicitar menos y controlar debidamente DESPUÉS, cuando ya el proyecto está en operación. Este debate trasciende los límites de la EIA y afecta a toda clase de autorizaciones, ya sean de emisiones, vertidos, residuos, Autorización Ambiental Integrada (AAI), etc., por lo que se ha ampliado el debate abriendo una segunda Mesa Redonda que aborde fundamentalmente cuestiones (¿previas?) de enfoque y que viene a complementar a la Mesa de debate del Grupo 7 propiamente dicho.

En cuanto a la Autorización Ambiental Integrada (AAI), de más reciente implantación y más limitada en el tipo de proyectos afectados, tiene una evidente relación con la EIA, y hay quien aboga por la integración completa de ambos procedimientos, evitando duplicidades en la documentación requerida al promotor del proyecto. Para una adecuada integración, sin embargo, sería necesario que los requisitos en materia de información sobre la contaminación potencial del proyecto que exige la AAI fueran complementados con el resto de aspectos de fauna y flora, culturales, paisajísticos, sociales y económicos que la EIA exige. En cualquier caso, es un tema importante que hemos considerado en el cuarto epígrafe.

Una de las prioridades del grupo de trabajo era detectar ideas de “buenas prácticas” que permitieran mejorar el proceso administrativo, e intentar ir creando una red de expertos que, en el futuro, pudieran seguir en contacto para aprovechar sinergias. Por ello, se generó un cuestionario que han respondido 49 personas, tanto pertenecientes a la administración, fundamentalmente de los Órganos Ambientales, como profesionales y expertos de otros ámbitos.

La encuesta se diseñó y envió, primero, a los Órganos Ambientales de la administración. Pero, para conocer también la opinión de otros profesionales

relacionados con el procedimiento de Evaluación Ambiental en España, se planteó una segunda encuesta con menos preguntas, eliminando aquellas que estaban más dirigidas al Órgano Ambiental. Se publicitó en grupos de interés relacionados con la EIA y el medioambiente, presentes todos ellos en la red social “LinkedIn”, además de contar con la red de los profesionales del propio grupo de trabajo.

El resultado de esas encuestas constituye una de las aportaciones del grupo de trabajo, que creemos que amplía y fundamenta el debate.

En el grupo, coordinado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, C.P. contábamos con representantes de los promotores, directamente como empresas o través de la CEOE, de los consultores y profesionales, de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, que representa, a su vez, a un amplio espectro de profesionales de la evaluación ambiental. Había también representantes de Órganos Ambientales y de la Universidad. La encuesta refuerza las opiniones del grupo, ya de por sí multidisciplinar y representativo de los diferentes agentes presentes habitualmente en el proceso.

El documento, finalmente, aglutina la opinión de un grupo muy diverso, e incluye los siguientes apartados, además de esta introducción:

Un epígrafe 2 donde se introduce el debate de la optimización de trámites administrativos, en general, como objetivo fundamental en nuestro país, abundando en la idea de una mayor eficacia de la administración.

El epígrafe 3 aborda dos casos especialmente representativos de los procedimientos administrativos que concentran la atención y los esfuerzos, tanto de los promotores, como de la administración, sin ser los únicos: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI). El epígrafe abarca tres apartados:

- 3.1. Uno primero, introductorio, que aborda la Evaluación Ambiental en España, tanto la EIA como la EAE, haciendo un repaso de los problemas pendientes del proceso como barrera a la protección ambiental de nuestro país.
- 3.2. Un resumen del Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España elaborado por la Asociación de EIA y cofinanciado por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en 2010-2011
- 3.3. Un resumen de las conclusiones del Informe CEOE: *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas.*

El cuarto epígrafe lo dedicamos a las conclusiones que se derivan del resultado de la encuesta realizada por el grupo de trabajo.

El quinto, a las conclusiones y propuestas



La diversidad del grupo y los diferentes enfoques y opiniones mostrados, ha hecho que cada capítulo lo firmen las personas que lo han redactado, ya que algunos de los enfoques pueden ser, incluso, hasta contradictorios.

2 Cultura administrativa

Autor: Gonzalo Magdaleno

Se define por optimización la acción de buscar la mejor manera de realizar una actividad. En el contexto de los procesos administrativos esa optimización se reduce a tres aspectos: simplificar, acelerar y abaratar. La simplificación afecta a los procedimientos, la aceleración a los plazos y el abaratamiento, a los costes de ejecución. Independientemente del grado de optimización que se persiga o llegue a alcanzar, ésta debería seguir garantizando que el proceso regulatorio es simple, lógico, adaptable, conveniente y transparente (SMART: *Streamlined, Meaningful, Adaptable, Relevant and Transparent*).

Para optimizar un proceso administrativo es necesario conocer el proceso en cuestión y cómo éste se aplica y ejecuta.

En lo que respecta al proceso en cuestión, cualquier procedimiento administrativo viene estructurado a través de una o varias normas -mayoritariamente de obligado cumplimiento- en las que se desarrollan dos cuerpos claramente diferenciados y complementarios.

El primer cuerpo atañe al procedimiento propiamente dicho. Básicamente, en él se regula y acota lo que hay que hacer (objeto y alcance), las etapas y secuencia de los pasos (procedimiento propiamente dicho), quién lo tiene que hacer (actores involucrados) y los plazos en los que se tiene que hacer.

El segundo desarrolla todo el marco sancionador; o lo que es lo mismo, qué se considera infracción, cómo se tipifica la gravedad de las mismas y a cuánto se eleva el importe de las sanciones asociadas (en caso de ocurrencia).

En aras de minimizar la arbitrariedad interpretativa, el legislador intenta que todo el procedimiento quede perfectamente definido para que a la hora de ponerlo en práctica todos los actores involucrados sigan el guión de la forma más fiel y predecible posible.

Todo esto es lo que podríamos denominar el marco administrativo.

En España, la mayor parte del marco administrativo, y muy particularmente aquel de carácter ambiental, proviene de transposiciones de la normativa comunitaria. Esto supone que los procedimientos administrativos de carácter ambiental españoles son muy similares en términos de hitos, secuencias y plazos a los del resto de los países de la UE. Esto se observa fundamentalmente en la normativa de ámbito estatal y autonómico que es donde recaen las principales competencias de planificación y gestión ambiental. A nivel local se observa una mayor heterogeneidad reguladora.

Si esto es así -que todos los países de la UE tienen el mismo marco administrativo- ¿por qué en unos los procesos se resuelven en plazos más cortos que en otros y al

parecer de forma más simple?. Para dar respuesta a esta pregunta, como mínimo, habría que considerar múltiples factores: dotación de medios humanos, existencia de ventanillas únicas, tramitaciones online, reparto competencial y estructura administrativa o lo que es lo mismo, la cultura administrativa del país.

La cultura administrativa puede ir implícita o explícita en el propio procedimiento o proceso pero no se transpone de forma automática. Ella tiene consideraciones que van más allá del propio procedimiento y que tiene mucho que ver con aspectos socioculturales de la población destino, el tipo de relación entre los diferentes actores involucrados en el proceso y la forma en cómo ellos entienden y desempeñan su rol.

Gran parte del espíritu de la cultura administrativa, particularmente el que atañe a como se garantiza que el administrado sea tratado de igual forma por la Administración, -independientemente de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA- viene recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Una Ley que, por otra parte, no resulta de una transposición de una norma comunitaria, sino que está íntegramente basada en la Constitución Española de 1978.

En los últimos años, especialmente tras el estallido de la actual crisis económica en 2007, se está produciendo en todo el mundo una revisión profunda de los marcos regulatorios buscando una mayor eficiencia en sus procesos. Esto está propiciando una convergencia hacia aquellos países con modelos considerados como más eficientes, o lo que es lo mismo, se está constatando un cambio de cultura administrativa.

Hoy día son noticia todos aquellos cambios que se adoptan para optimizar y hacer más eficientes los marcos regulatorios. Prácticamente, todos los días se encuentran artículos de prensa en este sentido. Se habla de licencias exprés, en las que bastará con presentar una comunicación y una declaración responsable, indicando que cumplen la normativa, junto con un proyecto técnico, para iniciar la actividad prácticamente al día siguiente; del papel de las inspecciones a posteriori. Se está produciendo un cambio de cultura administrativa.

Pero, ¿qué modelos se están tomando como referencia en ese cambio de cultura? ¿qué retos adicionales tienen los procesos de carácter ambiental en ese proceso de cambio?

Es hora de que todos los agentes implicados en los procesos administrativos de carácter ambiental aborden este tema, reflexionando conjuntamente sobre estas preguntas y consensuando un plan de acción para materializarlo. Es importante cambiar y cambiaremos sin duda, todos, pero hay que hacerlo de forma consciente durante todo el proceso.

3 Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI)

3.1 Evolución histórica de la EIA

Autor: Alberto Fraguas

3.3.1. Introducción

- ✓ Se realiza una Revisión/Reflexión de la evolución de la EIA en estos últimos 30 años en que opera en nuestro país.
- ✓ Se realiza desde la óptica del técnico/profesional consultor cuyo papel es, en primera instancia, evaluar déficits y oportunidades de actuaciones proyectadas en un entorno natural y social.
- ✓ El técnico que debe asumir paradigmáticamente criterios con la necesaria objetividad, en un elemento central del proceso como es el Estudio de Impacto Ambiental (o en su caso el ISA).

3.3.2. ¿Por qué de esta reflexión?

Quizás merece la pena recordar el papel histórico de la EIA en los procesos de decisiones ante las críticas que desde diferentes instancias se han realizado en épocas pasadas y hoy se realizan, al respecto de minimizar su papel en la toma de decisiones.

En anteriores épocas de crisis económica, en nuestro país siempre se alzó la voz contra las políticas ambientales considerándolas un lastre para el crecimiento económico. La EIA es un instrumento operativo de estas políticas ambientales.

3.3.3. Esencia de la EIA

A finales de los 60 a principios de los 80 (USA con su famosa NEPA, Ley General de MA) se pone en marcha la normativa ambiental que implica analizar los efectos de las actuaciones. Una reclamación de los movimientos de la ciudadanía. Años en que se configuran todos los movimientos ambientalistas confluye con el interés de gobiernos de evaluar las repercusiones de actividades.

En esos años había dos vías:

- Países que planteaban en su normativa incrementar el conocimiento técnico de repercusiones en un procedimiento previo (Francia, Suecia)
- Países en los que se planteaba esto en un nuevo proceso de mejora de la toma de decisiones con participación ciudadana (Canadá, USA, Australia).

La Directiva 85/337 optó por esta vía armonizando normativas e instando a su adopción en países carentes como España.

La Directiva tiene varios elementos básicos:

- Principios generales de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de completar y coordinar los procedimientos de autorización de los proyectos públicos y privados.
- Debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el promotor del proyecto y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto.
- Armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los promotores de proyectos y el contenido de la evaluación.
- Los proyectos que están sometidos a una evaluación, deben proporcionarse determinadas informaciones mínimas relativas al proyecto y a sus repercusiones.

La Directiva EIA y la posterior sobre EAE (2001) son instrumentos esenciales de la política europea hacia la sostenibilidad marcadas tanto en la Estrategia de Gotemburgo (Sostenibilidad) que continúa la de Lisboa y, sobre todo, en el Proceso de Cardiff, integración del medio ambiente en las políticas sectoriales.

Un elemento matriz de la EIA es la Información Pública, dando encaje claro a otra dinámica esencial en la UE como es “el libre acceso a la información y participación en materia ambiental (Convenio de Aarhus) fijando garantías para una participación real y efectiva (plazos, modos, documentos).

Por tanto la gran particularidad que hace compleja, pero a su vez la dota de gran interés, es el triple carácter de la EIA:

- Procedimiento analítico orientado a formar un juicio objetivo.
- Procedimiento administrativo, que implica prescripciones de obligado cumplimiento sobre aceptación o rechazo.
- Implicación Social. Fomenta la participación pública.

En base a este complejo sistema, la EA pretende prever, valorar e informar públicamente sobre los efectos que sobre el medio ambiente acarrearía la construcción y puesta en operación de determinadas instalaciones o actividades.

3.3.4. La EIA en España

•La Constitución española incorpora un nuevo derecho económico y social que es el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida, al que se dota de una funcionalidad compleja, ya que se configura como un derecho/deber, se tiene el derecho a disfrutar lo que se tiene el deber de conservar.

La Constitución española, incluye dentro del Título I (Derechos y Deberes fundamentales), un Capítulo III que trata sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica, en que está incluido el artículo 45 estructurándose tres principios:

- Utilización racional de los recursos naturales.
- Protección y mejora de la calidad de vida.
- La defensa y restauración del medio ambiente.

La EIA se configura como un instrumento esencial para cumplir estos principios.

Principios de su naturaleza jurídica:

- La EIA como procedimiento administrativo especial y no como simples informes. La EIA es una sucesión de actos, según la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Se da en casos de competencias compartidas o concurrentes en una materia haciendo necesario complejos mecanismos de coordinación tanto entre las administraciones (Central y Autonómicas y estas con las Locales) como incluso dentro de la propia administración del Estado.
- Como autorización previa con carácter preceptivo y vinculante en cuanto a aspectos ambientales de actividad proyectada. Su carácter preceptivo implica la anulación de las resoluciones que omitan la EIA y por tanto, la imposibilidad de ejecutar la actividad si falta la misma.

La experiencia en España previa a la EIA:

- Raminp (1961).
- Ley de Minas (1973) y RD para restauración.
- RD restauración del carbón (1984).

La realidad es que desde los años 80 se realizan EIA (los EPIAs ...). Hasta la primera norma, el RDL 1302/86 (UN AÑO TRAS DIRECTIVA) y su Reglamento, RD 1131/88.

Los EPIAs se aplicaron fuera de procedimiento (no había), no implicaban revisión de ningún criterio pero empezaban a orientar aspectos, a hacer revisar el cómo se

tomaban decisiones (“Variante de Aranjuez” ...): Primeras EIAs sobre carreteras y presas...

Se partía de carencias de infraestructuras y de información ambiental. La EIA impulsó la necesidad de información sobre el territorio y la abrió a la ciudadanía.

Ya entonces:

- Hay discursos sobre obstruccionismo de la EIA (OS, algunos, y Promotores, algunos).
- Hay críticas desde los movimientos sociales a que las EIA no servían para nada (acusaciones directas a la objetividad).
- Los técnicos, en pleno “proceso dialéctico”, trabajábamos y aprendíamos unos “qué son las infraestructuras” y otros “qué es el medio ambiente”.

Actualmente:

- Ha consolidado su integración a nivel administrativo.
- Ha consolidado la participación ciudadana.
- Se ha ido mejorando la calidad informativa y evaluativa.
- Sabemos dónde y cómo MEJORAR el Sistema.

3.3.5. Conclusiones

- Si no existiera la EIA habría que inventarla.
- La evaluación ambiental, tanto aplicada a Proyectos como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como a Planes y Programas como Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), supone un instrumento esencial para diseñar políticas ambientales.
- Elemento preventivo indispensable para establecer las bases de una política ambiental que considere la racionalización de la dialéctica desarrollo económico-conservación de recursos naturales.
- Permite la comunicación y contrastación entre los distintos agentes vinculados: promotores de actuaciones (públicos o privados), administraciones autorizadoras y sociedad civil receptora de esas actuaciones.
- El Reto no debe ser minusvalorar sus elementos esenciales sino mejorar a todos los niveles.
- Una Mejor EIA hace mejor a los Proyectos y a las tomas de decisiones.

- Se deben evitar redundancias procedimentales y técnicas, revisar en la normativa qué proyectos deben ir a EIA por sus características y cuáles no (Potenciación de “Screening”/Anexo II). Una sobreevaluación no implica mayor prevención.
- Aplicar la Corresponsabilidad de todos los agentes intervinientes una “Compasión” necesaria, entendiendo el papel de todos, empezando por los Promotores que deben entender la EIA como una parte más del “flujo productivo” y la IP como un proceso a integrar (fuera del “despotismo ilustrado”).
- La Normativa debe actualizarse (muchas EIAs no implica mejor proceso necesariamente). Buscar un proceso más selectivo y seguirlo rigurosamente para finalizar un Proceso de Vigilancia exhaustivo (Anexo II es Evaluación Ambiental también!!). El cambio legal no puede “hurtar” la Información al ciudadano.

Mejor EIA es:

- ✓ Más información de Proyectos y sus alternativas.
- ✓ Más comprensión del proceso. El Estudio Técnico de calidad puede garantizar plazos más acortados (evita Informaciones Complementarias). (Instrucciones Técnicas Complementarias?).
- ✓ Más calidad en los técnicos (campo...).
- ✓ Mejor Participación Pública, intentando comprender con mayor objetividad los procesos (Nuevas Tecnologías en la IP). Transparencia “no cegadora”.
- ✓ Un papel del OA como árbitro que calibre todas las opciones y resuelva clara y nítidamente, sin posibles interpretaciones, sobre las condiciones necesarias y suficientes (pertinentes).

3.2 La Evaluación Ambiental en España

Autores: Rosa Arce, Alberto Fraguas y Manuel Loro.

La evaluación ambiental, tanto aplicada a Proyectos como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como a Planes y Programas en la figura denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), supone, como ya hemos dicho, un instrumento esencial por su gran capacidad para reafirmar la prevención ambiental como un elemento básico previo para la toma de decisiones, condicionando ambientalmente la puesta en marcha de determinadas actuaciones. Se trata de un elemento preventivo indispensable para establecer las bases de una política ambiental que considere la racionalización de la dialéctica desarrollo económico-conservación de recursos naturales, posibilitando las vías de encuentro en una dinámica tendente al desarrollo sostenible.

Al menos potencialmente, la EA supone un marco adecuado para integrar tanto los aspectos ecológicos como los sociales y económicos, con mejores resultados cuando esta integración se efectúa en los primeros estadios de la toma de decisiones, es decir sobre el Plan o Programa. En este sentido, la EAE supone un avance sobre la EIA convencional de Proyectos dado que permite integrar la variable ambiental desde las fases iniciales del proceso de planificación. Pero no la sustituye, sino que potencia y complementa la EIA, una herramienta en la que ya se tiene una amplia experiencia.

En los últimos casi veinticinco años, la Evaluación de Impacto Ambiental en España se ha desarrollado a pesar de fuertes condicionantes, como son:

- Falta de información básica (y en parte ausencia de coherencia de la existente), esencial para la elaboración de los Estudios técnicos.
- Complejidad político-administrativa del Estado Español con una compleja red competencial.
- Escasa consideración de lo ambiental por parte de los Órganos sustantivos y empresas o entidades promotoras.

Estos tres elementos, sin embargo, no han evitado una razonablemente buena aplicación de la EIA en España, en un camino donde se han ido superando muy diversas barreras: inexperiencia técnica (hoy en día existe una experiencia profesional equiparable a los otros países europeos), prejuicios de muchas ONG's ambientalistas que ven en la EIA un proceso burocrático poco eficaz y planteamientos de algunos Promotores que consideran la defensa de lo ambiental como un enemigo de su actividad. En todo caso a continuación se realizan algunas valoraciones de la evolución histórica en España, según las fases del procedimiento.

La existencia de las **consultas previas** es muy adecuada, puesto que el promotor puede obtener una primera visión global de los principales problemas ambientales que

deberá resolver y, por tanto, le sirve de guía para buscar las soluciones pertinentes. El problema es la falta de respuesta de determinados participantes, que puede hacer perder riqueza y resultados a esta fase. Normalmente las unidades administrativas consultadas suelen contestar, pero las entidades privadas, sean asociaciones ambientalistas, sindicatos, colegios profesionales, o incluso órganos universitarios, son generalmente menos participativos. Sería conveniente el desarrollar guías informativas sobre qué suponen las Consultas Previas (“scoping”), cuál es su objetivo y cómo realizarlo, para las administraciones, el público y los promotores.

La experiencia de varias CCAA indica que el desarrollo de Guías específicas sobre la realización de Estudios de Impacto Ambiental no sustituye la necesidad de las consultas previas.

En lo que se refiere a los **Estudios de Impacto Ambiental**, es muy clara la evolución positiva en estos años. Cada vez se realizan Estudios de mejor calidad, a pesar de ciertos déficits en su elaboración consecuencia en muchos casos de la inadecuada valoración económica de los mismos.

Por otra parte, es frecuente que se acumule un gran volumen de expedientes en tramitación, siendo, en parte, responsable de dicha situación la propia administración por aceptar a trámite documentaciones que en un primer momento aparentaban cumplir el contenido definido en el Reglamento, pero que una vez revisadas con detalle se comprueba que cuentan con carencias importantes en cuanto a contenido.

Algunos aspectos que caracterizan esta fase son:

- Ausencia de estudios de campo, muchos son trabajos bibliográficos, totalmente generales, sin descripción del medio del lugar de ubicación del proyecto, o de su entorno.
- Deficiente descripción de las actividades que conlleva la ejecución, desarrollo y abandono del proyecto. En la mayor parte de los casos, los proyectos se realizan antes del Estudio de Impacto y éste apenas puede modificar su diseño inicial.
- Se suelen hacer valoraciones de los impactos en exceso subjetivas, y se aplican métodos y criterios sin apenas justificación. El uso de matrices es con frecuencia poco útil, considerando que una descripción cualitativa de los impactos aporta más información.
- Es frecuente la carencia de un estudio real de alternativas. Aparecen justificaciones de la propuesta del proyecto, muchas veces ajenas a causas ambientales.
- En muchos casos, los proyectos se llevan a cabo por una única persona que no posee la suficiente experiencia y cualificación, y no por un equipo multidisciplinar como es más deseable.

La Administración debería de tomar conciencia de la situación y devolver el Estudio al promotor si se estimase que de su examen no se han obtenido elementos de juicio suficientes para tomar una decisión respecto a la actuación proyectada.

En cuanto a la **Información Pública**, la mayoría de las veces se cumple una formal fase de Información Pública de Proyectos, que no verdadera participación ciudadana. Aunque la participación ha mejorado, siguen existiendo importantes carencias:

- El procedimiento EIA no está siendo todo lo visible que sería necesario, cuando sería fácil darle una mayor visibilidad utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- La inmensa mayoría de las obras con notables trascendencia social y ecológica no son bien explicadas o justificadas por las Autoridades que las van a impulsar o autorizar, creando muchas veces un ambiente propicio para la suspicacia, la sospecha de intereses ocultos y/o la idea de que las decisiones ya han sido tomadas de antemano.
- La participación se limita tan sólo a una fase concreta del procedimiento, mientras que los proyectos son modificados a lo largo de su tramitación ambiental sin más vías de participación.
- Las alegaciones que son depositadas por los diferentes interesados carecen de tratamiento singularizado, quedándose en el simple resumen de las sugerencias alegadas. Se debería realizar una conjunción coherente de todas ellas y elaborar unas conclusiones sobre la potencial viabilidad de las mismas.
- En ocasiones se detectan situaciones de campañas para captar alegaciones tanto en positivo como en negativo, que pueden estar rozando la manipulación de la opinión pública y por tanto viciando el sistema, abierto y libre de participación.

En suma, es imprescindible que nuestros promotores asuman un papel más activo a la hora de estimular la opinión pública (campañas informativas, creación de espacios para el debate público, empleo de internet, etc.).

De igual manera, a lo largo de los años, el alcance y pertinencia de las **Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs)**, como expresión del condicionado para la puesta en marcha de determinadas actuaciones, ha ido mejorando paulatinamente. En este sentido, se debe indicar que es un error valorar el éxito o el fracaso del proceso de EIA ligándolo al número de DIAs positivas o negativas. La lógica hace ver que las declaraciones negativas deben ser cada vez menos numerosas, puesto que la EIA condiciona ambientalmente una actividad y la rechaza si ésta posee niveles de impacto críticos, los cuales deberían ser evitables asumiendo otras de las alternativas que la propia EIA estudia.

No obstante, aún se detectan déficits en cuanto a:

- Aplicabilidad específica al caso estudiado, dado que todavía se observan DIAs muy generalistas.
- Escasa concreción de algunas medidas de minimización o compensación de impactos.
- Determinar con el necesario detalle los ámbitos y sistemas de vigilancia ambiental a desarrollar.

Por último, la importante fase de **Seguimiento y Vigilancia Ambiental** sigue siendo la asignatura pendiente más importante del proceso, cuando debería ser clave y generar una retroalimentación del sistema a través de la interpretación de los resultados, proponiendo, en su caso, nuevas medidas o la modificación de las previstas, verificando la eficacia de la evaluación. Y, además, aspecto no menos importante, permitirían contrastar nuestros modelos de predicción de impactos.

Los programas de seguimiento y vigilancia deberían aplicarse:

- Con carácter previo a la ejecución de las obras, viendo la adecuación del Proyecto a la DIA.
- Durante fase de ejecución de las obras.
- Durante la explotación o el funcionamiento de la actividad.

Asimismo, se observa que:

- No hay arbitrado un procedimiento de seguimiento por parte de las CC.AA para los proyectos que son autorizados por la Administración General del Estado, por lo que se considera necesario realizar un procedimiento de coordinación entre el Estado y las CCAA.
- En proyectos con grandes repercusiones ambientales la complejidad de la documentación de seguimiento hace que su informe y comprobación sea una labor de difícil realización por parte de un único organismo. En este sentido, las comisiones de seguimiento pueden ser instrumentos útiles para velar por la adecuación del programa.
- Sería deseable que, junto con el contenido mínimo de estos programas, se estableciera normativamente la obligación de incorporar en toda actividad un técnico ambiental que asuma la dirección ambiental del proyecto.
- Se debe articular una normativa que permita exigir planes de seguimiento ambiental conjuntos para proyectos que tienen efectos acumulativos en una determinada área y que incluso afecte a pequeñas actividades no sometidas a procedimiento de EIA que, por sus efectos acumulativos en una

determinada área sensible, así lo requieran. En todo caso y a pesar de los esfuerzos de los últimos años, aún sigue siendo esta la asignatura pendiente del Procedimiento, una importante carencia que le dotaría de mayor potencial técnico y administrativo y de mejor credibilidad social.

Finalmente indicar que según informa el propio MIMAM el tiempo medio de tramitación de expedientes es de 944 días, es decir dos años y medio si bien tan solo el 30% de este tiempo podría achacarse a tramitaciones cuya responsabilidad recae en el propio MIMAM y el 70% restante a los órganos promotores. No obstante y con independencia de las responsabilidades burocráticas o incluso técnicas, se hace estrictamente preciso agilizar estas tramitaciones para dotar de la mayor credibilidad y capacidad posible al proceso de EIA.

3.3 Resumen y Conclusiones de El Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España

Autor: Iñigo M. Sobrini Sagaseta de Ilúrdoz

Desde su aparición en España en 1986 la evaluación ambiental de proyectos ha ido ampliando su rango de aplicación y detalle a escala nacional y a escala autonómica. Cada comunidad autónoma ha ido incorporando normas y aplicaciones del procedimiento a su legislación, ampliando y diversificando la norma original de manera heterogénea. A esto se suma la aparición de la legislación sobre evaluación ambiental de planes y programas, que ha introducido todavía más diversidad en función de las regiones.

La enorme diversidad regional existente, con la heterogeneidad normativa y el enredo competencial han llevado a que el procedimiento se diversifique, en cuanto a normas, conceptos, exigencias, competencias, recursos... Se dan casos en los que existen dos servicios diferentes (uno para planes y programas y otro para proyectos), otros en los que se centralizan en un solo departamento, hay departamentos que dependen de la consejería de medio ambiente, otros dependen de la de ordenación territorial, agricultura. Todo esto hace que en función de la comunidad en donde nos encontremos la manera de abordar el procedimiento, las exigencias normativas, la manera de presentar la documentación así como su formato y, en general, la manera en la que se realiza el procedimiento sean completamente diferentes.

Estas características propias del sistema territorial español han hecho que, a las diferencias normativas, se sumen las sociopolíticas y territoriales, causando enormes diferencias en la tipología y características de los expedientes que llegan a los servicios de evaluación ambiental de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por todo esto, la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental ha realizado una revisión a escala nacional de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental, efectuando una visión panorámica de su situación, comunidad por comunidad. Esta revisión se ha denominado Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España.

Para su realización se partió de, al menos, dos fuentes de información directas remitidas a las diferentes Consejerías de Medioambiente de las Comunidades Autónomas (ver Figura 1): cuestionarios cerrados, cuya función principal ha sido la de recopilar la información estadística, y entrevistas semiestructuradas abiertas realizadas a los responsables de la aplicación del procedimiento en cada CCAA.

Los cuestionarios se compartimentaron en tres grupos de cuestiones: (i) Cantidad de procedimientos y características de los mismos, (ii) Participación pública en el procedimiento, y (iii) Medios materiales y humanos de los departamentos.

Los datos cuantitativos de los expedientes recibidos se agruparon según las tipologías recogidas en la legislación estatal (ley 9/2000).

Por su parte, las entrevistas se dividieron en cinco apartados: (i) Marco normativo, (ii) Procedimiento, plazos, agilidad y recursos, (iii) Calidad de los estudios de impacto, (iv) Participación pública y (v) Medidas correctoras y Programa de vigilancia ambiental.

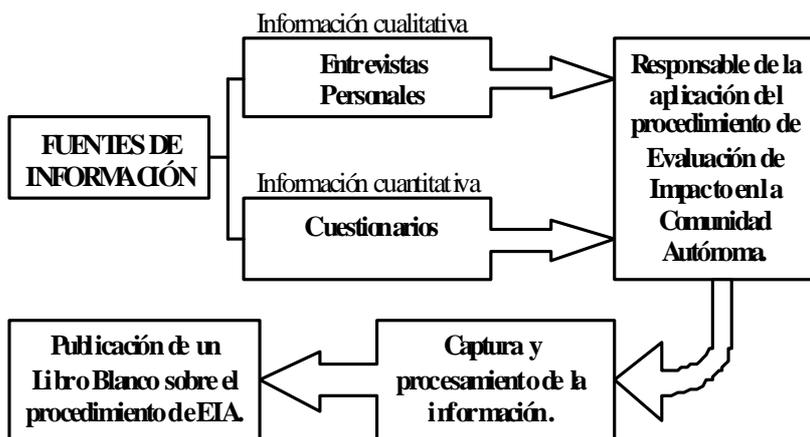


Figura 1. Esquema metodológico.

La recopilación de la información se realizó a lo largo de 2008 y 2009. Se consiguieron datos totales de 15 de las 17 Comunidades Autónomas españolas, y el dato de planes y programas del País Vasco. Los datos de Islas Baleares y el de proyectos del País Vasco no se consiguieron obtener.

Resultados

Lo primero que se puso de manifiesto fue la elevada carga laboral que tienen los servicios encargados de gestionar el procedimiento en las diferentes Comunidades Autónomas. El dato medio de expedientes por técnico se eleva a los 28,75 por año, aunque hay gran disparidad, con comunidades que no llegan a 10 y otras que sobrepasan los 50. Esto ha contribuido a ralentizar de manera notable la fase de recopilación de información del estudio, y está provocando continuos retrasos en la tramitación de los expedientes, contribuyendo a la mala imagen del procedimiento entre los promotores. Además, en numerosas ocasiones se produce intromisión política en la tramitación de expedientes.

Otro dato destacable ha sido el excesivo celo a la hora de aportar la información solicitada por parte de algunas comunidades, tanto con peticiones individuales como a través de la Asociación, dificultando el ejercicio del derecho a la información por parte del ciudadano.

Respecto a los datos cuantitativos, lo primero que destaca es el elevado número de expedientes que se han tramitado en España en el año 2007. En los 25 años de

aplicación de la normativa se ha pasado de no evaluar nada a ser uno de los países con más expedientes tramitados por año, con 7.901.

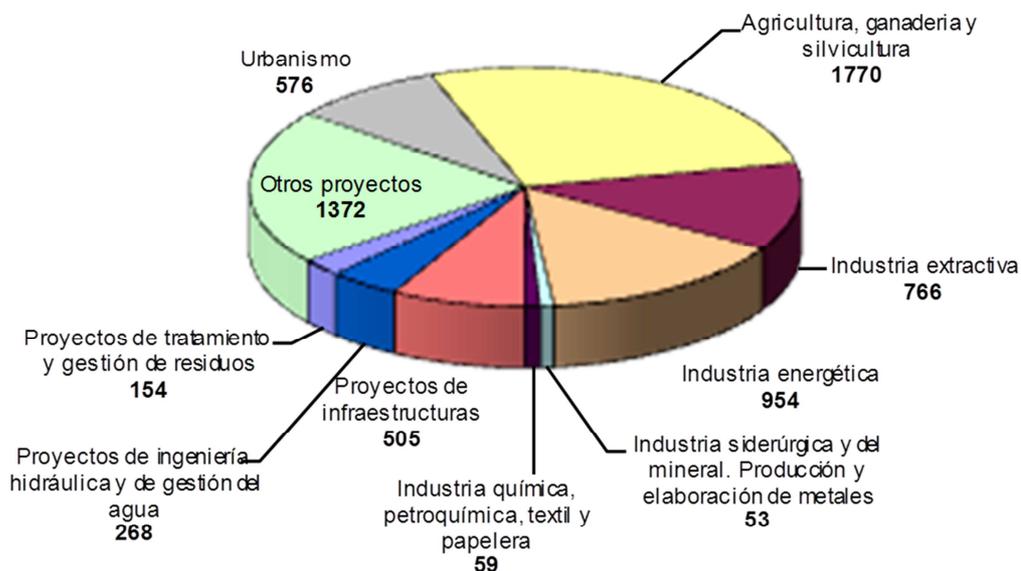


Figura 2. Número de EIAs por tipo de proyectos

Los datos de los expedientes iniciados agrupados en las grandes tipologías de proyectos recogidas en la legislación estatal (Figura 2), reflejan la realidad del país en esas fechas. Hay un gran número de proyectos de agricultura, ganadería y silvicultura, datos propios de un país aun eminentemente agrícola con continuos procesos de transformaciones en regadío, industria energética, debido al auge de las energías renovables en España, e industria extractiva, relacionada con el auge de la construcción. Otro dato destacable es el número de proyectos recibidos relacionados con los transportes, debido a la modernización e inversión en alta velocidad ferroviaria y en autovías llevada a cabo.

Los datos de planes y programas (Figura 3), por su parte, reflejan la desproporcionada importancia que han tenido los planes urbanísticos. Entre el resto destacan las de Agricultura, ganadería y silvicultura y las infraestructuras.

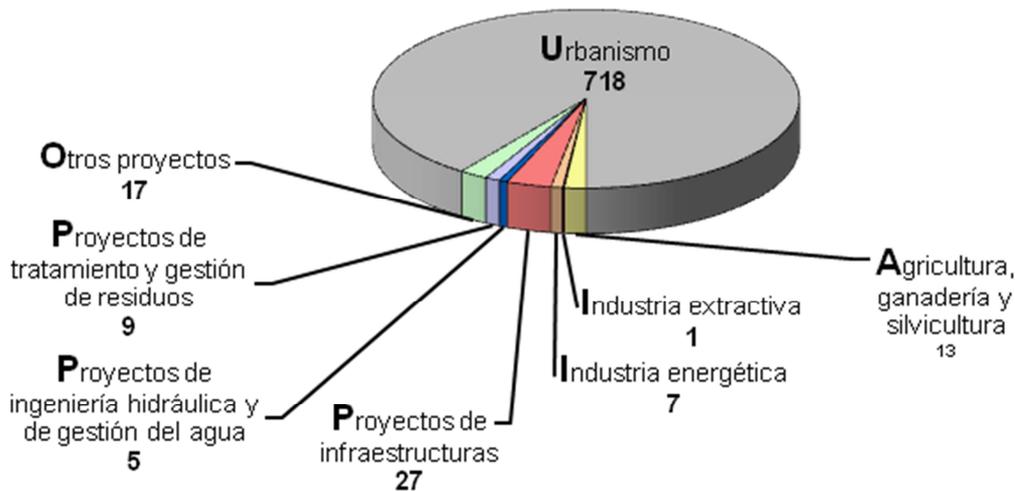


Figura 3. Principales tipos de EAE por tipología

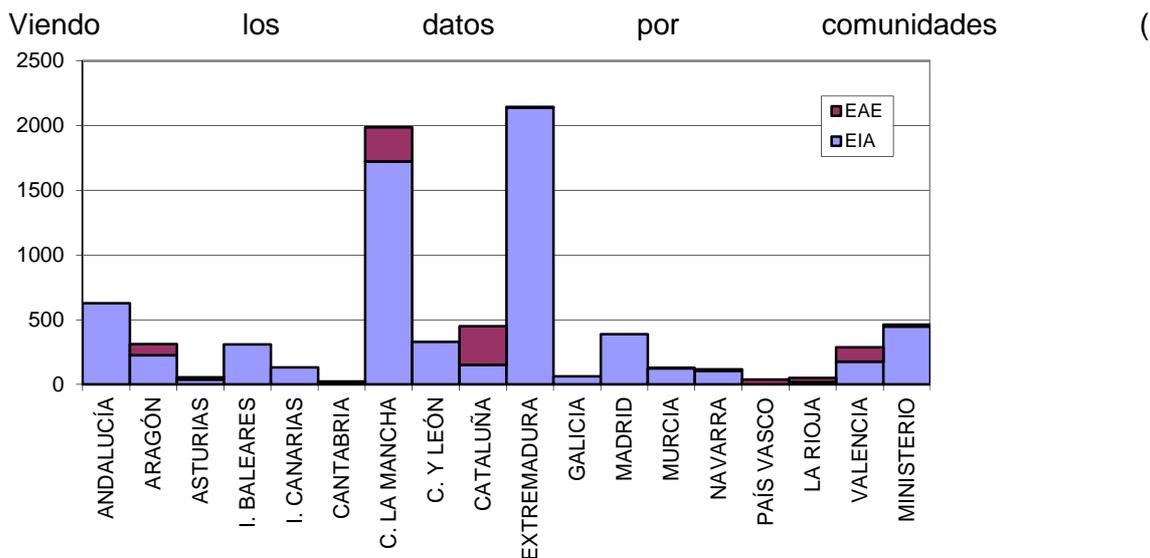


Figura 4), nuevamente se observa una gran disparidad de datos, marcada por las diferencias sociopolíticas, territoriales y normativas. Sin obviar las diferencias territoriales, el distinto grado de exigencia entre las normativas regionales ha condicionado algunos de los contrastes observados, así como los datos notablemente elevados. Cabe destacar el dato de Canarias, que a pesar de su escasa relevancia territorial, posee un elevado número de expedientes tramitados, en comparación con otras regiones con características similares.

En general, las comunidades de mayor tamaño son las que poseen valores más elevados, condicionadas por el elevado número de expedientes agrícolas, de industria energética, fundamentalmente líneas de alta tensión y aerogeneradores, e industria extractiva.

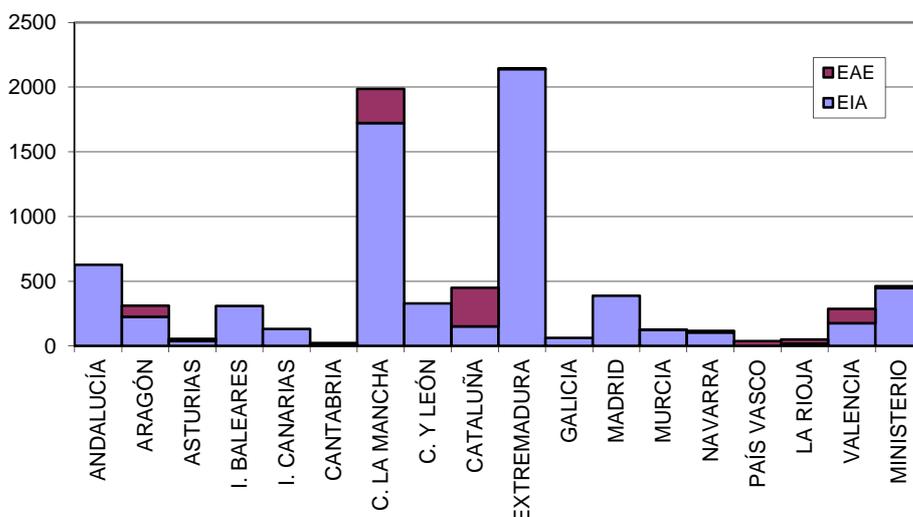


Figura 4. Datos de Evaluación de planes y programas y de Estudios de Impacto Ambiental por Comunidades autónomas

En los expedientes tramitados por el Ministerio, destacan las tipologías de industria energética (21%), Infraestructuras (32%), e ingeniería hidráulica y gestión del agua (20%). En planes y programas la tipología mayoritaria es la de infraestructuras (87%).

Conclusiones

La heterogeneidad territorial y normativa relacionada con el procedimiento de evaluación ambiental en España queda reflejada en la enorme disparidad de los datos recogidos en cada una de las regiones.

Se ha observado una excesiva carga laboral en los servicios de evaluación ambiental, así como cierta injerencia política en la tramitación de algunos expedientes.

Los datos repartidos por grandes tipologías reflejan la realidad económica española, con una importancia de los proyectos agrarios, de industria energética, industria extractiva e infraestructuras. En planes y programas, el urbanismo copa la inmensa mayoría de los expedientes recogidos.

Por comunidades, son las de mayor tamaño las que presentan los valores más elevados, condicionadas por los expedientes agrícolas, la industria energética y la extractiva.

3.4 Resumen ejecutivo del informe CEOE. La Autorización Ambiental Integrada (AAI)

Autor: José Ignacio Gafo Fernández.

La Autorización Ambiental Integrada (AAI) es el mejor ejemplo de cómo un gran sueño puede convertirse en una pesadilla.

La misma nació con los mejores augurios, integrar en un permiso único todos los permisos necesarios para garantizar que una instalación tenía una incidencia ajustada a todas las normas medioambientales de manera coordinada y que, además, al tratarse de un permiso único, se agilizaran y simplificaban los trámites administrativos asociados a la misma.

Sin embargo, la AAI ya nació con una malformación, al existir, con carácter previo, otro procedimiento medioambiental denominado Evaluación de Impacto Ambiental, que exigía otro permiso paralelo que rozaba en determinadas áreas de manera sustancial con la propia AAI.

La génesis de estos dos procedimientos, mellizos pero no gemelos, es simple. En la Comisión Europea en Bruselas, dentro de la Dirección General de Medio Ambiente, existían dos servicios responsables de las áreas de impacto ambiental y de control de la contaminación y, por separado, prepararon sendas directivas sin una debida integración de ambas en un tronco común.

La resultante es una transposición, según el mismo esquema, de las mismas en el ordenamiento jurídico español, con alguna dosis de “goldplating” y una segunda transposición, en legislaciones autonómicas y esta vez con abundante “diamond plating” de la legislación nacida de Bruselas. No obstante, es justo decir que numerosas Comunidades Autónomas han dado un paso corrector muy importante al integrar algunas actuaciones comunes de la AAI y de la EIA en un procedimiento autonómico más simple. Sin embargo, al mismo tiempo y con la mejor intención, han creado una nueva figura, las denominadas Autorizaciones Ambientales Únicas o Unificadas, para instalaciones de tamaño medio no sujetas a la AAI comunitaria, pero que por su tamaño se consideraba que deberían superar el control municipal de la Licencia Ambiental.

Es evidente que la nueva legislación española, que va a transponer la nueva Directiva 2010/75/UE de emisiones industriales, va a dar algunos pasos muy positivos como simplificar la renovación de las actuales AAI (que tenían una duración de 8 años) y mejorar los aspectos de revisión de los permisos debidos a “modificaciones sustanciales” de una instalación previamente existente.

Es bueno que pensemos que cambios va a tener el mapa industrial y agropecuario español en los próximos cinco a ocho años:

- Un número mínimo de instalaciones de totalmente nueva creación sujetas a la AAI.
- Una enorme frecuencia de modificaciones de una instalación, ocasionadas por cambios tecnológicos o por un simple reajuste de las líneas de producto, exigidas por la creciente competencia internacional.
- La necesidad de que dichas modificaciones deban ser autorizadas en un período posiblemente inferior a seis meses, para dar respuesta eficaz a esas demandas del mercado.
- Una frecuente actualización de los valores límite de emisión (VLE) como consecuencia de la permanente actualización de las Mejores Técnicas Disponibles.

Por todo ello debemos hacer compatible:

1. La protección del medio ambiente, medida a través de los límites legales de emisión exigibles.
2. La suficiente información acerca de estos procedimientos administrativos que permita la participación del público en este proceso.
3. La agilidad en la renovación/ concesión de AAI. Los diez meses de hoy deberían quedar reducidos a seis meses “reales”, como máximo, para “modificaciones sustanciales” y a ocho para nuevas AAI.
4. La reducción de costes, para las empresas y para la propia Administración de estos procedimientos de obtención de la AAI.

Y finalmente las soluciones oníricas de una noche de verano:

1. Más agilidad a través de:
 - La reconsideración de algunos plazos previstos en el procedimiento de las AAI, por ejemplo los seis meses de las Confederaciones Hidrográficas.
 - Una perfecta integración, a nivel nacional, de los procedimientos de la AAI con la EIA.
 - La tramitación ínter administrativa electrónica del expediente de AAI en su conjunto, evitando los largos plazos de circulación de la información.
 - Una reconsideración de los plazos concedidos para la información pública y la respuesta a las alegaciones.

2. Más flexibilidad a través de:

- La armonización conjunta estatal y autonómica y posible elevación, de los criterios numéricos para consideración de una modificación como “sustancial”.
- Una reducción de la documentación a aportar en caso de una modificación como sustancial”, limitándola, con carácter muy estricto, a la que es realmente pertinente para la misma.
- Una menor insistencia de puesta a disposición del público de informaciones consideradas como confidenciales por la empresa
- Una reconsideración de las condiciones exigidas en muchas Autorizaciones Ambientales Únicas autonómicas.

3. Menor coste de tramitación y obtención a través de:

- Una demanda de información, muy singularmente en relación con la EIA y sus actualizaciones, ajustada a las condiciones específicas de la instalación.
- La puesta a disposición de cualquier entidad que deba tramitar una AAI, de estudios técnicos y referencias similares previas que estén ya en poder de la “autoridad competente”.
- Una reducción muy importante del propio “coste de oportunidad de la tramitación de la AAI”, derivado de la ganancia de plazos para la puesta en marcha de la instalación o de la modificación a la misma.

Y ya puestos a soñar:

- Conseguir una armonización de los procedimientos autonómicos en materia de AAI y de EIA a través de una Comisión Técnico-Legal en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), donde se sienten todas las Comunidades Autónomas con el propio Ministerio y donde se nombren Ponentes Autonómicos para las diversas partes del procedimiento y que, conjuntamente, acuerden una norma integradora única de AAI para que sea elevada a consideración de sus Consejos de Gobierno y Parlamentos Autonómicos.
- Intentar que la sociedad no perciba a la empresa y a los empresarios como a los depredadores del medio natural, sino a unos creadores de riqueza y empleo, además de beneficios que cubran su riesgo, y que respetan en un 99% la protección medioambiental exigida legalmente.
- Conseguir que la Comisión Europea en Bruselas, integre en una directiva común los procedimientos de EIA y de AAI.



Ya sé que soñar despierto no suele servir para mucho, pero al ser CONAMA una fuente de referencia fundamental para la orientación de la política medioambiental de España, espero que estas simples, pero en cierta medida audaces reflexiones, sirvan para al menos para alimentar el debate sobre este tema

3.5 Resumen ejecutivo del informe CEOE. Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas.

Autor: José Ignacio Gafo Fernández.

La reducción de cargas administrativas permite reducir los costes a las empresas y dedicar los recursos liberados a otras actividades mejorando así la productividad de las mismas y la competitividad de la economía en general.

Entre todas los ámbitos y áreas donde se puede realizar un estudio de las cargas administrativas que afectan a las empresas, tiene especial importancia el área del medio ambiente y, en particular, el análisis de la Autorización Ambiental Integrada (AAI), Autorización que ha de obtenerse, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, para poder explotar la totalidad o parte de una instalación bajo determinadas condiciones que se establecen en la misma.

Debe mencionarse que, en España, existen alrededor de 6.000 instalaciones que necesitan contar con una AAI como requisito para su funcionamiento.

La AAI se ha considerado el procedimiento más adecuado para alcanzar los objetivos perseguidos por el Proyecto, ya que reúne las siguientes características:

- La participación o presencia en el mismo de los tres niveles territoriales de la Administración española, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el papel central en este procedimiento.
- Su complejidad, medida en el volumen de datos a aportar y en las diferentes fases de consulta interadministrativa e información y participación pública.
- El importante número de obligaciones administrativas diferentes que conlleva cumplir con el procedimiento y el correspondiente coste para las empresas.

El objetivo del informe elaborado por CEOE era realizar un análisis comparativo entre la legislación nacional y la de las diferentes Comunidades Autónomas en materia de AAI, a fin de determinar los diferentes procedimientos aplicados, extraer y resaltar las mejores prácticas autonómicas y proponer un sistema que, respetando las particularidades que puedan existir en cada Comunidad Autónoma, permita una progresiva convergencia en un modelo común que simplifique y reduzca las cargas administrativas para las empresas.

Para la realización de los trabajos se combinó la visita a los Gobiernos de las 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas, con cerca de cuarenta reuniones con Organizaciones Territoriales y Sectoriales miembros de CEOE-CEPYME y con una estrecha colaboración con la Comisión de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de CEOE.

Complementariamente, se distribuyó un cuestionario, a través de las Organizaciones miembro de CEOE-CEPYME, a las empresas que deben contar con una AAI, y se desarrollaron una serie de entrevistas personales con empresas consultoras y algunas Asociaciones Empresariales que han tenido una experiencia directa en la preparación, tramitación y seguimiento de las AAI.

Como resultado de las visitas, entrevistas y cuestionarios, se obtuvo una valiosa información preliminar que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- ✓ Los plazos de obtención de una AAI son muy superiores a los que establece la legislación en vigor (10 meses).
- ✓ En una parte muy considerable de los casos, la causa principal de estos retrasos es la petición de datos e informes complementarios, que son considerados generalmente desproporcionados por las empresas.
- ✓ Estos plazos de resolución de una AAI hacen muy difícil mantener la competitividad de las instalaciones españolas en un entorno internacional, que exige la rápida adecuación de las instalaciones a frecuentes cambios tecnológicos o a los requisitos de los propios consumidores.
- ✓ Los costes de preparación y tramitación de la AAI son muy elevados, con una horquilla de valores, para cada una de ellas, que va desde 105.000 a 12.000 Euros dependiendo del tamaño, del tipo de instalación y de la tipología de la solicitud.

Como ya se ha mencionado, una parte central del proyecto ha consistido en desarrollar un análisis comparativo de las legislaciones autonómicas aplicables en materia de AAI con relación al marco estatal. Los resultados han señalado que, junto a importantes similitudes que derivan de la aplicación de la normativa básica estatal, determinadas Comunidades Autónomas han desarrollado un esquema legislativo propio que, en determinados casos, hace más complejos y costosos los procedimientos de obtención de una AAI. Asimismo, la proliferación de legislaciones autonómicas ha favorecido, sin pretenderlo, una fragmentación del mercado interior español y una elevación de las cargas administrativas para las empresas

Sobre estas premisas se han formulado una serie de propuestas dirigidas a promover la denominada “Convergencia Voluntaria de Legislaciones y Procedimientos Autonómicos” (CVLPA) y que pueden agruparse en las siguientes recomendaciones:

- Recomendar que la legislación estatal de carácter básico sea lo más detallada posible a fin de garantizar la unidad de mercado, dejando a las legislaciones autonómicas que, con la debida justificación y proporcionalidad, enriquezcan y maten esta legislación básica en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma.

- Proponer la creación de una base de datos legislativa y de procedimientos, general para todos los ámbitos de competencias compartidas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que recoja, de forma sistemática, tales legislaciones y procedimientos estatales y autonómicos.
- Sugerir la creación en cada Ministerio de un “Comité Especial de Coordinación Legislativa y de Procedimientos”, cuya primera misión sería, en el ámbito de ese Departamento, alimentar y mantener al día dicha base de datos legislativos y de procedimientos. Este Comité estaría formado por representantes del Ministerio competente más un representante de las Consejerías de cada Comunidad Autónoma.

Este Comité analizaría los diversos procedimientos existentes en ese Departamento, realizaría una comparación de las diferencias entre Comunidades Autónomas y favorecería la convergencia sobre un modelo común. Ello podría hacerse designando un Ponente, nombrado entre los miembros de dicho Comité, que hiciera llegar las propuestas al Pleno del Comité, para que se adoptara una posición común de referencia.

Con ocasión de la aprobación de una nueva norma legal comunitaria, y una vez transpuesta a la legislación básica estatal, podría establecerse un procedimiento similar para trasladar a las legislaciones autonómicas esta nueva realidad legal.

En cuanto a las propuestas concretas en materia de simplificación y agilización del procedimiento de obtención de la AAI por las empresas, éstas son las siguientes:

- En el caso de la renovación de una AAI existente: El nuevo procedimiento consistiría simplemente en la comunicación formal a la autoridad competente, por parte del promotor, de la finalización del plazo de vigencia de la AAI, acompañado de una Declaración Responsable de que no se ha producido, desde la fecha de la AAI original o revisada o desde la última modificación de oficio, ningún cambio sustancial en la instalación.
- En el caso de solicitud de una AAI para una nueva instalación: El objetivo propuesto debe ser reducir, como máximo a ocho meses (desde los actuales 10 meses) el plazo establecido para obtener la AAI y abaratar el coste de la preparación y tramitación de la misma para el promotor. Para ello, entre otras iniciativas, se propone una mejor integración de determinados procedimientos medioambientales concurrentes (como es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental), una solicitud de datos al promotor más ajustada a las prácticas existentes en otros países comunitarios, la creación de un sistema de gestión electrónica del expediente administrativo de la AAI que permita que todos los organismos públicos implicados más el propio promotor del proyecto tengan acceso, en tiempo real, a aquella parte del expediente que sea de su competencia, y

acortar los plazos para contestar las alegaciones tras el proceso de información pública.

- En el caso de una “modificación sustancial” en una instalación existente: Se propone básicamente aumentar los umbrales para la consideración de esa modificación como sustancial y reducir la aportación de información complementaria a lo estrictamente relacionado con la modificación de la instalación.

Como resultado de estas propuestas se han evaluado los ahorros posibles para las empresas, siguiendo el “Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción” consensuado entre el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPTAP), las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). La aplicación de este Método ha permitido llegar a las cifras siguientes:

- ✓ Un ahorro único, en reducción de cargas administrativas, derivadas de la renovación de las AAI en vigor, de 383.100.000 Euros en el período 2013-2015.
- ✓ Un ahorro anual, a partir del año 2013, en la reducción de cargas administrativas correspondientes a la suma de los ahorros correspondientes a las nuevas instalaciones y a las “modificaciones sustanciales” de instalaciones ya existentes, de 14.200.000 Euros al año.
- ✓ A partir del año 2013, un beneficio para las empresas derivado de la reducción del “coste de oportunidad”, asociado a la agilización de los plazos de concesión de las AAI y, consecuentemente, la más rápida puesta en servicio de las instalaciones, de 216.300.000 Euros al año.

4 La Encuesta a diferentes agentes implicados en la EIA

Autores: Manuel Loro, Rosa M. Arce y Alberto Fraguas.

4.1 Introducción

Como ya se ha mencionado, dentro de los trabajos que realiza el Grupo de Trabajo de “*Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*”, sus miembros decidieron realizar una encuesta a responsables autonómicos, estatales y locales, principalmente, en materia ambiental y responsables de dichos procedimientos, con el objeto de obtener su opinión en base a su experiencia así como posibles propuestas o buenas prácticas que permitan apuntar soluciones para la optimización de los mismos.

A continuación se transcriben y analizan en profundidad los resultados de las entrevistas. Se ha realizado el análisis siguiendo la estructura del cuestionario en los siguientes bloques temáticos:

- Bloque I. Características principales de la EIA en su ámbito de actuación.
- Bloque II. Calidad de los Estudios de Impacto Ambiental (Est.IA).
- Bloque III. Participación pública
- Bloque IV. Medidas correctoras y Programa de Vigilancia Ambiental.
- Bloque V. Relativa a la calidad de los estudios
- Bloque VI. Procedimiento de Autorización Ambiental Integrada (AAI).

De cara a la automatización de la encuesta y su mayor difusión, se montó la encuesta en la plataforma web de “e-encuesta.com” y se envió un e-mail de conexión a la misma a los Órganos Ambientales del Estado (MAGRAMA) y de las 17 CCAA. Además, se contactó con Ayuntamientos como los de Barcelona y Madrid, entre otros.

Además, como ya se ha dicho, y para conocer también la opinión de otros profesionales relacionados con el procedimiento de Evaluación Ambiental en España, se elaboró una segunda encuesta con menos preguntas, eliminando aquellas que estaban más dirigidas al Órgano Ambiental. Para contactar con estos profesionales asociados a empresas, se envió por e-mail otro link de conexión a la encuesta y se publicitó en grupos de interés relacionados con la EIA y el medioambiente, presentes todos ellos en la red social “LinkedIn”.

La encuesta preparada para los técnicos pertenecientes al Órgano Ambiental constaba de 29 preguntas, todas ellas dirigidas mediante la proposición de respuestas, incluyendo siempre la opción de la respuesta abierta. Además, se permitía que los encuestados pudieran seleccionar varias respuestas para cada una de las preguntas. La encuesta preparada para los profesionales de empresas privadas constaba de 21 preguntas, estando presentes todas ellas en la encuesta dirigida a los técnicos de la Administración. Esto ha permitido poder realizar una comparación entre dos de los grupos de interés del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Finalmente, se han obtenido 16 respuestas de personas relacionadas con la Administración, especialmente con el Órgano Ambiental (técnicos, Jefes de Servicio, Directores Generales) y 33 encuestas de profesionales relacionados con empresas privadas (consultoras ambientales, constructoras, sector energético, industrial, etc) y otros sectores con intereses en el procedimiento de la EIA (Universidad, particulares, estudiantes, colectivos sociales, etc).

4.2 Análisis de los resultados

A continuación se describen los resultados obtenidos en cada uno de los bloques mencionados en el apartado anterior.

En todas las preguntas, el encuestado ha podido marcar más de una respuesta propuesta e incluso añadir puntualizaciones, o su propia respuesta. Por ello, en los resultados que se exponen a continuación, pueden aparecer varias propuestas cuya suma total de apoyo supera el 100%.

Bloque I. Características principales de la EIA en su ámbito de actuación

Las preguntas que fueron solamente dirigidas a técnicos de la Administración se han marcado con un asterisco (*solo para técnicos de la Administración).

1. ¿Podría indicar el número de expedientes resueltos en los últimos cinco años según el tipo de procedimiento? (*solo para técnicos de la Administración):

- a) de planes, programas
 - 126
 - 4
 - 236
 - 100
 - 836

Media de planes y programas: 260.

- b) proyectos:
 - 67
 - 427
 - 250
 - 300
 - 945
 - 270
 - 12

Media de proyectos: 324.

- c) otros
 - Consultas varias sobre el trámite de prevención se tramitan unas 1000.

2. ¿Podría indicar cuál ha sido el plazo medio, el máximo y el mínimo desde el inicio de los expedientes hasta la finalización de los mismos (en días)? (*sólo para técnicos de la Administración).

a) Máximo

- 1.795 (4,9 años)
- 240 (8 meses)
- 730 días (más de 2 años)
- 2.555 (7 años)
- 8 años (2920 días)
- 2.000 (5,5 años).
- Se caducan cada año vencido

Media de tiempo máximo: 4 años (1.515 días).

b) Medio

- 800
- Para Autorización Ambiental Unificada (Andalucía) 11 meses
- 90
- 625
- 1.263
- 10 meses
- 2 años

Media de tiempo medio: 1,6 años (591 días).

c) Mínimo

- 95
- 2 meses
- 6 meses
- 45
- 200
- 4 meses
- 730

Media: 7 meses (204 días).

3. En caso de retrasos en la tramitación del expediente, éstos se han debido a:

Tanto los técnicos de la Administración como los profesionales de empresas han considerado con gran unanimidad que las principales causas de los retrasos son tres:

- Retrasos en la recepción de informes preceptivos de otros organismos públicos (confederación hidrográfica, urbanismo, cultura, medio natural, etc.): 87,5 % entre funcionarios y 77,27 % entre profesionales de empresa.
- Retrasos del promotor al presentar el Estudio de Impacto Ambiental (EslA), al contestar a peticiones de información complementaria, o al responder a alegaciones: entre funcionarios 100% y 54,55 % entre profesionales de empresa.
- Respuestas fuera de plazo en las sugerencias previas por parte de la Administración: entre funcionarios 50% y 45,45% entre profesionales de empresa.

En todas las respuestas ha habido un porcentaje muy similar de respuesta entre ambos grupos. En el caso de las otras respuestas disponibles, cabe destacar que parte de los profesionales de empresa (39%) también consideraron una **causa de retraso las alegaciones presentadas fuera de plazo durante el proceso de participación.**

Estas respuestas ponen de manifiesto cómo el **incumplimiento de los plazos por alguno de los actores** de la Administración, **causa un retraso importante en todo el sistema**, especialmente cuando se permite que la Administración pueda hacer sugerencias fuera de plazo o que el promotor presente estudios complementarios fuera de plazo. A tenor de estas respuestas, parece que la presunta “flexibilidad” que se le da a ambos actores, puede ser perjudicial de cara a una optimización del proceso en relación a su menor duración.

4. ¿Le parece adecuado el tiempo que se tarda en la tramitación de expedientes?

En esta pregunta ha existido cierta polarización de las respuestas, considerando el 96% de los profesionales de empresa que el tiempo es inadecuado, así como, igualmente, un 55 % de los técnicos de la Administración, frente a un 22% de personas de este último grupo que consideraban que el tiempo es adecuado. Por tanto, parece que el grupo de **profesionales tiene una opinión unánime**, no siendo así en la Administración, donde **dos tercios de sus técnicos sí perciben un problema**, mientras que el resto no.

5. ¿Le parecen adecuados los medios, recursos humanos y materiales, de su consejería para realizar las tareas que le tienen encomendadas?

En ambos grupos, la tendencia de respuestas se ha comportado de manera similar. Los encuestados de cada grupo se dividen en opiniones contrapuestas (50% con

respuestas afirmativas y 50% con respuestas negativas), por lo que pone de manifiesto una fuerte división al respecto entre personas con mismo perfil profesional.

6. ¿Cómo sugeriría mejorar la agilidad de la administración en estos procedimientos?

Algunas soluciones propuestas por encuestados se pueden agrupar en los siguientes puntos:

- Realizar un **diagnóstico realista y detallado** de los diferentes trámites relacionados con la EIA, de cara a buscar **mecanismos que permitan agilizar éstos**. Algunas propuestas al respecto han sido la **tramitación electrónica del expediente** (implantarla o mejorar la actual, si ya existe), una mejor coordinación en la elaboración de informes de la Administración Central y de las CCAA (comunicación virtual y en tiempo real entre administraciones) o dotar de mayor independencia al Órgano Ambiental en su relación con el resto de órganos de la Administración (especialmente con el promotor), mejorando la comunicación entre éstos.
- **Reformar la legislación** que **reduzca las incertidumbres técnicas** que puedan existir y que establezca un **procedimiento administrativo** a seguir **en caso de retrasos** por parte de los **organismos públicos consultados**. La idea sería cumplir y hacer cumplir los plazos de forma rigurosa para las alegaciones y respuestas de los organismos implicados. Se debería **archivar los expedientes cuando se superan los plazos establecidos** en cada una de sus fases, tal y como contempla actualmente la normativa vigente. De esta manera, tanto la Administración y los promotores se tomarían en serio el cumplimiento de los plazos.
- **Crear un Organismo regulador que evite alegaciones**. Debe existir un mayor seguimiento y control de las alegaciones, y determinar por qué se producen y qué causas son las más recurrentes.
- **Mejorar la calidad de la documentación presentada** por los promotores de cara a reducir las frecuentes subsanaciones y la realización de estudios complementarios.
- Disponer de un fondo de financiación extraordinario que permita al Órgano ambiental **contratar una asistencia técnica de refuerzo**, en caso de falta de personal para cumplir los plazos fijados por la ley.
- **Establecer** de manera detallada y reglamentada los **procedimientos** de las diferentes **tipologías de expediente**, para tratar de simplificar las consultas o informes que poco van a aportar en algunos casos.
- Acortar plazos y, en determinados casos, regulados por la legislación, **implantar el silencio positivo**.
- Establecer **modelos de Estudios de Impacto Ambiental** por parte de la Administración y por sectores para una mejor orientación de los consultores.
- Fomentar la tramitación telemática.

7. ¿Considera que los diferentes procedimientos administrativos autonómicos reducen la unidad de mercado en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y los procesos de emisión de Autorización Ambiental Integrada (AAI)?

Tanto los técnicos de la Administración (50%) como los profesionales de empresas (40,91%) han considerado interesante la **creación de un Comité de Coordinación** que homogenice el procedimiento de EIA y de AAI en las diferentes CCAA del Estado español.

Pese a que existe cierta convergencia de ideas entre ambos grupos respecto a esta posible solución, cabe destacar que un **mayor porcentaje de profesionales** (63,64 %) **consideraba más interesante la creación de una base de datos** gestionada por el Ministerio que facilitara datos ambientales y toda la legislación ambiental aplicable a la EIA, para permitir a las consultoras ambientales trabajar en igualdad de condiciones en todas las CCAA. Como alguno de los encuestados sugiere, esta base de datos podría incluso comparar en tablas diferentes límites legales establecidos por cada Administración para cada uno de los parámetros más empleados en la EIA. Es interesante destacar que **la creación de la base de datos no fue considerada como una solución interesante por la mayoría de los técnicos de la Administración** (solo el 12,5% de los funcionarios seleccionó esta solución como interesante).

Respecto a la posibilidad de **ampliar el nivel de detalle de la legislación básica estatal** para reducir la divergencia entre las legislaciones autonómicas (homogeneizar criterios), en ambos grupos existieron encuestados que apoyaban esta idea, pero su **porcentaje fue menor a otras soluciones** (37,5 % entre los funcionarios y un 40,91 % entre profesionales de empresa).

8. ¿Considera que debería establecerse una descripción más exhaustiva de las actividades recogidas en el Anexo 2 del RDL 1/2008 para facilitar la toma de decisión de qué actividades deben o no someterse a un procedimiento de EIA?

El grupo de profesionales de empresa consideran (45%) que el principal aspecto a mejorar del **Anexo 2 es que no incluye actividades que deberían ser evaluadas** y no lo son en la actualidad, posiblemente debido a causas políticas y/o económicas. En cambio, el grupo de **técnicos de la Administración no comparte esta opinión**, ya que solo fue apoyada esta idea por el 25 % de sus miembros.

En el grupo de funcionarios, aparece una postura contrapuesta. Con un 37,5 % en ambos casos, una parte de ellos considera que el Anexo 2 debería mejorarse debido a que es una fuente de retrasos en la Administración. En cambio, con el mismo porcentaje, una parte de ellos considera que debe dejarse, tal y como está. Los profesionales apoyan con un 45 % al primer grupo de funcionarios.

9. ¿Cree que sería interesante crear un listado de consultoras especializadas en ESlA que estuvieran certificadas y controladas en función de la calidad de los estudios que realizan de cara a reducir el número de estudios complementarios asociados a la AAI y a la EIA? (*solo para técnicos de la Administración).

La mayoría de los técnicos pertenecientes a la Administración (60%) han considerado que sería interesante crear este listado, ya que se hace algo parecido con el listado de “Entidades colaboradoras de la Administración en materia de calidad ambiental (ECA)” para el control de instalaciones más contaminantes. En cambio, el 40 % ha considerado que el tema es demasiado complejo o no han querido responder la pregunta.

10. ¿Consideraría interesante que técnicos de diferentes CCAA o del Estado realizaran tareas de apoyo fuera de su ámbito competencial de cara a agilizar proceso de AAI o EIA con características complejas? (*solo para técnicos de la Administración).

En respuesta a esta pregunta parece que existen posturas opuestas entre los técnicos de la Administración. Un 60 % de éstos consideran que sería interesante para reducir los plazos de resolución del Órgano Ambiental en casos de grandes atascos de expedientes. En cambio, el otro 40 % considera que no es viable porque existe un gran desconocimiento legislativo y/o de procedimientos entre funcionarios de diferentes ámbitos competenciales.

11. ¿Establece el Órgano Ambiental de su CCAA u Organismo Estatal alguna metodología concreta para indicar cómo debe realizarse la valoración multicriterio en el análisis de las alternativas durante la EIA? (*solo para técnicos de la Administración).

Un 50 % de los técnicos encuestados han considerado que no es necesario establecer metodologías concretas de evaluación multicriterio de alternativas (“solo definir directrices”). En cambio, el otro 50 % sí considera necesario establecer metodologías más claras en su ámbito de actuación, especialmente en el ámbito de algunos proyectos en los que la metodología seleccionada para la evaluación de alternativas puede dar resultados muy dispares.

Bloque II. Relativo a la calidad de los estudios

12. ¿Considera suficiente el grado de detalle del proyecto que se somete a EIA?

La mayoría de los profesionales de empresa han considerado que el grado de detalle de los proyectos es el adecuado (65% aproximadamente). En el grupo de técnicos de la Administración la opinión está dividida. La mitad aproximadamente apoya esta idea, en cambio la otra mitad considera que el grado de detalle de los proyectos que se somete a la EIA podría mejorarse, especialmente en la definición de alternativas del Estudio Informativo.

Según consideran algunos encuestados (tanto funcionarios como profesionales de empresa), una de las tipologías de proyecto donde especialmente se debería aumentar el grado de detalle es en los relacionados con infraestructuras lineales (FFCC y carreteras, principalmente), ya que en este tipo de EsIA no se definen con detalle aspectos fundamentales como la ubicación de las instalaciones de obra o aspectos constructivos relevantes como futuros impactos causados durante la fase de funcionamiento o debidos a la localización de instalaciones auxiliares necesarias para la fase de construcción.

13. En su opinión los EsIA, ¿tienen, en general, una calidad adecuada? En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cómo mejoraría la calidad de los estudios?

La gran mayoría de los encuestados consideran que los EsIA no tienen la calidad adecuada, siendo un 85 % entre los técnicos de la Administración y un 65 % entre los profesionales de empresa. Algunas de las razones esgrimidas por los encuestados para justificar su crítica a la calidad de los EsIA son:

- En ocasiones se aporta **excesiva información poco relevante en el EsIA** y, sin embargo, **faltan** informes técnicos con mayor detalle en los **aspectos clave** que son **decisivos** en el **proceso de toma de decisiones**.
- Existe **gran disparidad de criterios y metodologías de valoración de impactos**, obteniéndose una valoración de impactos muy subjetivas, al igual que las medidas correctoras propuestas para corregir dichos impactos. Faltaría incorporar la obligatoriedad de realizar en los EsIA un **análisis de sensibilidad** que permitiera ver cómo varían los resultados, en función de la valoración de los criterios con una componente más subjetivas.
- Las **afecciones a la Red Natura 2000** y a los hábitats de interés comunitario se suelen estudiar de forma incompleta o inadecuada, especialmente la **afección a la fauna** dado que no se estudian comportamientos de fauna, ni cómo éstos se verán afectados por el proyecto.
- Los **estudios de paisaje** suelen ser deficientes, ya que no aplican metodologías adecuadas ni nuevas tecnologías que permitan reconstruir paisajes virtuales que incluyan el proyecto.

- No se estudia con detalle la **afección a las aguas subterráneas** en base a modelos de dispersión de contaminantes y con datos de la zona de estudio donde se aporten datos de campo (seguimiento con piezómetros, análisis edafológico y geológico, etc).
- El **análisis del medio** (Inventario Natural) es **mejorable**, ya que muchas veces es muy amplio bibliográficamente, pero se hace **poco trabajo de campo**. Esto hace que los EsIA se apoyen en información ambiental no contrastada.
- La **identificación y cuantificación de impactos es muy pobre** y poco elaborada, sin ajustarse al contexto y a un proyecto concreto. Esto ocurre especialmente en el estudio de sinergias entre impactos.

Entre los encuestados que consideran que la calidad de los EsIA es adecuada, muchos de éstos justifican esta respuesta en base al reducido presupuesto que se invierte en su elaboración y a la fuerte presión recibida por el promotor para que las medidas correctoras y compensatorias tengan un coste bajo. Por esta razón, se han recogido propuestas entre los encuestados que abogan por **transferir la labor de elaboración de los EsIA a empresas dependientes de la Administración**, no contratadas directamente por el promotor del proyecto, aunque si pagadas por este último. Otra solución propuesta es la **obligatoriedad de las consultoras** especializadas en la elaboración de EsIA de **estar certificadas** por un organismo independiente (público o privado), que **evalúe la calidad de sus trabajos** y haga un seguimiento de la frecuencia con que son requeridos estudios complementarios a los trabajos elaborados por ésta.

14. ¿Es frecuente la petición de información complementaria en los EsIA? En caso positivo, ¿este aspecto produce retrasos significativos en la tramitación de expedientes?.

Según la mayoría de los encuestados (un 76 % entre profesionales y un 100% entre técnicos de la Administración), es frecuente la petición de información complementaria en los EsIA. Todos ellos, causan retrasos importantes en la tramitación del expediente.

Según los encuestados, algunas de las razones por las que se solicitan estos informes complementarios son:

- El consultor ambiental no ha tenido en cuenta los requerimientos de cierta legislación específica como la asociada a la Red Natura 2000 (afección a flora y a fauna protegida), a la protección acústica, lumínica o atmosférica, entre otras.
- En medios marinos y de grandes ríos, son frecuentes los estudios complementarios asociados estudios dinámicos y dispersión de materiales. También son frecuentes la petición de informes complementarios relacionados con vertidos al Dominio Público Hidráulico (DPH) o a la zona de Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT).
- Realización de estudios hidrogeológicos.

- Realización de estudios de paisaje.
- Incumplimiento de normativa municipal.
- Falta detalle en el EsIA sobre cómo se va a gestionar la recogida y gestión de efluentes durante la fase de funcionamiento del proyecto.

15. ¿Le parecería adecuada la creación de normas técnicas, o guías metodológicas y/o directrices específicas relativas a los contenidos o aspectos metodológicos como una manera de facilitar el trabajo a los consultores y reducir las peticiones de información complementaria?

Una amplia mayoría de ambos grupos han apoyado esta idea (100 % entre los técnicos de la Administración y un 88% entre los profesionales de las empresas).

Además, se han recogido algunas sugerencias de guías ya publicadas como:

- Guía para estudios de emisiones atmosféricas relacionadas con el RD 9/2005 (nota de los autores: no se han encontrado referencias de este documento).
- Carrasco, M. J., Salamanca, A. E. (2010). Evaluación de impacto ambiental de infraestructuras. Redacción y tramitación de documentos. Editorial AENOR.

Pese a que la amplia mayoría de los encuestados han mostrado su interés por esta propuesta, algunos encuestados han mostrado cierto temor a que se desarrollaran guías demasiado enrevesadas, que pudieran complicar el proceso.

Bloque III Participación pública

16. En su opinión, ¿se facilita de manera adecuada la participación pública?

En relación a esta pregunta aparecen opiniones muy diversas entre los técnicos de la Administración y los profesionales de empresa, existiendo dentro de cada uno de estos grupos cierta tendencia hacia una misma idea, pero con matices importantes. Así, la idea mayoritaria entre los técnicos de la Administración es que se facilita de manera adecuada el proceso (99%), aunque el 44,44 % propone algunas mejoras.

En el grupo de profesionales de empresa, la opinión es opuesta a la de los técnicos de la Administración, ya que el 45% considera que no se facilita adecuadamente la participación pública.

En ambos grupos se han propuesto algunas mejoras como:

- Mejorar las herramientas informáticas disponibles para facilitar el acceso a la documentación a través de la web.
- Realizar jornadas de participación durante la fase de diseño del proyecto.
- El Órgano sustantivo debería fomentar sistemas de participación próximos a los territorios afectados, durante la redacción del EsIA.
- Informaciones públicas en medios que realmente lleguen a la población de la zona de afección.

- Establecer como obligatorio en todos los procesos la elaboración de una presentación audiovisual que presente el proyecto y el EsIA, mostrando mapas y gráficas con los puntos más controvertidos de cada expediente. Su duración no debería exceder de una hora, pero tampoco limitarse a 5 minutos.
- Presentación de los resultados en visores web de tipo cartográfico, mostrando las zonas afectadas por los distintos impactos. Las capas generadas en el EsIA (formato .shp, por ejemplo) deberían ser descargables por el público.
- Publicación de los diferentes procedimientos de participación pública en las redes sociales de grupos de interés como los existentes en LinkedIn, listas de correo de la Asociación Española de Impacto Ambiental, Colegios profesionales y otros.

17. ¿La fase de sugerencias supone cambios significativos en el enfoque del estudio?

Una importante mayoría de los técnicos de la Administración (66%) ha considerado que la fase de sugerencias aporta casi siempre detalles importantes que no se han tenido en cuenta en los estudios, permitiendo reducir futuros problemas en la fase de alegaciones. En cambio, esta idea solo es apoyada por el 33 % de los profesionales de empresa. La mayoría de los profesionales ha considerado que esta fase no aporta suficiente información y que muchas veces podría reemplazarse por guías metodológicas con más detalle y adaptadas a cada tipología de proyectos que pre-establecieran los puntos críticos a tratar.

18. ¿Qué canales de información se utilizan para los procesos de participación pública? (*solo para técnicos de la Administración).

La opción más frecuente es la publicación del proceso en la web del Órgano Ambiental (50%) y el mailing de personas que presentaron alegaciones y propuestas en procesos anteriores (37,5%). Además, una de los canales que fija la ley es la publicación del proceso de participación pública en el boletín oficial del Estado o en boletines oficiales autonómicos, junto con tableros institucionales.

En cambio, las presentaciones audiovisuales del proyecto o la realización de llamadas telefónicas y de reuniones informativas con las administraciones locales, agrupaciones sectoriales y sociales que puedan verse afectados, ONGs, etc, se hacen en pocos casos (20%) según los técnicos de la Administración encuestados.

19. ¿Es posible presentar alegaciones y propuestas en la fase de consultas previas y de participación pública de forma telemática en su ámbito competencial en los procedimientos de EIA? (*solo para técnicos de la Administración).

El 37,5% de los técnicos de la Administración afirmaron que sí se puede presentar documentos relacionados con los procesos indicados en su ámbito competencial. En cambio, un 60% afirmaron que no se puede. El resto de encuestados indicaron que se estaba trabajando en mejorar esta deficiencia en la actualidad.

Bloque IV. Medidas correctoras y Programa de Vigilancia Ambiental

20. ¿Le consta si se realiza un seguimiento del cumplimiento de las medidas impuestas en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)?

Un minoritario 33,3 % de los profesionales contestaron que sí, frente a un rotundo 62,5 % de los técnicos de la Administración. En cambio, la mayoría de los profesionales (66,67%) consideran que no se hace un seguimiento adecuado, opinión no compartida por los técnicos, ya que solo apoya esta afirmación el (37,5%).

Como puede apreciarse existe una opinión muy crítica entre la mayoría de profesionales y una minoría de técnicos de la Administración que opinan que el seguimiento de las DIAs es deficitario.

En relación a esta pregunta, algunos encuestados han querido recordar que es el órgano sustantivo el encargado de hacer el seguimiento de las medidas impuestas en la DIA, y que no siempre hace bien esta labor, ya sea por falta de recursos para llevarla a cabo o por falta de interés. Según algunos encuestados, esta falta de control se agrava durante la fase de funcionamiento, una vez finalizada la fase de construcción.

Algunas de las opiniones recogidas se exponen a continuación:

- En algunos **proyectos de infraestructuras** (FFCC y carreteras), tras someterse el Estudio Informativo a evaluación ambiental y emitirse la DIA, el **proyecto constructivo no siempre respeta las prescripciones de la DIA** debido a cierta permisividad del órgano sustantivo. Este incumplimiento muchas veces es justificado mediante argumentaciones inconsistentes o bien tratando de ocultar dichos incumplimientos creando confusión.
- Durante la **ejecución de ciertas obras**, no siempre se cumplen las prescripciones de la DIA ni del Anejo de Integración Ambiental. Durante la fase de explotación, se hace un menor seguimiento, si cabe.
- Existe **desigual seguimiento de los Programas de Vigilancia Ambiental (PVA)**. Generalmente las **CCAA hacen un seguimiento mejor** que el Estado.

- Las empresas **constructoras certificadas con la ISO 14.001 o la EMAS** suelen hacer un **mejor seguimiento a las prescripciones** de la DIA durante la fase de construcción.
- El **órgano sustantivo no presta la suficiente atención** a esta tarea. Solo hace un mejor seguimiento si hay casos de denuncias o hay modificaciones de proyectos ya ejecutados. Generalmente, no hay comunicación entre el órgano ambiental y el sustantivo para comprobar que las prescripciones de la DIA son comprendidas y seguidas correctamente.
- El hecho de que el Programa de Vigilancia Ambiental **esté controlado** por el **promotor** hace que el programa **deje de ser efectivo** en la mayoría de los casos.

21. ¿Conoce casos de sanciones por la no realización de medidas correctoras o por incumplimiento del Programa de Vigilancia Ambiental (PVA) en su ámbito de trabajo?

La mayor parte de los encuestados consideran que **no se hace un seguimiento adecuado de las medidas correctoras**, tanto por parte de los técnicos de la administración (43%) como por los profesionales de empresas (38%).

Otro grupo de encuestados afirman que **conocen casos de sanciones** (28% de los técnicos y el 24% de los profesionales de empresa), aunque éstas **no son muy frecuentes**.

Un menor grupo de encuestados, 14% entre los técnicos y un 9 % entre los profesionales de empresa, afirmó que conocían casos de sanciones y que éstas eran frecuentes.

A continuación se exponen algunos comentarios recogidos en esta pregunta:

- Existe gran presión sobre los **Directores Ambientales de obra de proyectos públicos**, que además de estar contratados por el promotor, tienen una **gran precariedad laboral**. De hecho, suelen tener contratos temporales. Estas circunstancias pueden **afectar gravemente a su independencia**, su objetividad y a su capacidad para denunciar incumplimientos o no conformidades.
- En los **proyectos cuyo promotor es privado** (por ejemplo empresas eléctricas), los **Directores Ambientales** de obra tienen un mayor grado de **estabilidad laboral**. Si bien al estar contratados por el promotor no son plenamente objetivos, aunque presentan una **mayor capacidad para exigir el cumplimiento de la DIA**, de las medidas contempladas en el EsIA y, en general, para la aplicación de buenas prácticas ambientales.
- La **tipología más frecuente** donde se da el caso de **incumplimiento** del PVA o de la DIA son en **autopistas, líneas de alta velocidad**, construcción de **presas** y **centrales** hidroeléctricas, reponteciaciones de centrales hidroeléctricas existentes, construcción de centrales de ciclo combinado, construcción y grandes ampliaciones de **puertos**. **El Ministerio con**

competencias en Medioambiente no ha realizado ningún tipo de sanción ante los grandes incumplimientos detectados.

- **En ocasiones el PVA introduce requisitos que hace imposible la ejecución del proyecto.**

22. ¿Cómo mejoraría el procedimiento de verificación de las condiciones impuestos en la DIA?

La mayoría de los encuestados (50% entre técnicos y 68% entre profesionales de empresa) considera que la **mejor solución para verificar las prescripciones por la DIA sería traspasar el control y seguimiento del Programa de Vigilancia Ambiental (PVA) del Órgano Sustantivo al Órgano Ambiental.**

La segunda solución más apoyada es **aumentar la calidad y la especificidad de los parámetros de control de los PVA y de las DIA** (25% técnicos y 27,7% profesionales).

La tercera solución ha sido crear un **fondo económico que asegure el seguimiento del PVA por parte del promotor durante toda la vida útil** de la actividad controlada (12,5 % técnicos y 27,7% profesionales).

Además, se han propuesto otras soluciones como:

- A nivel administrativo el seguimiento debería ser realizado por un **Agencia independiente** con competencia exclusiva en EIA.
- Dotar de un **servicio de inspección al órgano ambiental**, que estudie el cumplimiento de las DIAs y su integración en los proyectos.
- Creación de un **marco legal que establezca sanciones duras**: económicas, e incluso penales en caso de incumplimientos graves de la DIA y/o el EsIA.
- Especificar qué **grado de detalle debe tener como mínimo** el documento que se someta a evaluación ambiental. **Debe restringirse al mínimo el uso de Estudios Informativos en lugar de proyectos.** Y en todo caso debe **incluirse en la documentación la localización y delimitación exacta de instalaciones auxiliares de obra**, canteras, acopios y vertederos.
- Realizar **auditorías por parte de empresas colaboradoras**, por ejemplo.
- **Limitar las condiciones impuestas** a las justamente necesarias y no imponiendo excesivas condiciones que realmente no aportan
- **Simplificación del procedimiento.** Verificando solo lo importante. Evitar PVA incumplibles o inasumibles.
- **Apoyándose en los Ayuntamientos**, para lo cual deberían aumentar los medios humanos puesto que con los técnicos existentes y con la formación que tienen actualmente no podría llevarse a cabo dicho seguimiento.
- Dotando de más medios personales a la administración ambiental, un **ratio base de 50 expedientes / técnico de inspección** no debe sobrepasarse

Bloque V: procedimiento de AAI

23. ¿Cree que la renovación de una AAI podría renovarse automáticamente al finalizar el plazo de su vigencia, si el promotor firmara una Declaración de Responsabilidad de que no ha habido ninguna modificación sustancial respecto a la instalación originalmente aprobada?

La mayoría de los encuestados (40% entre técnicos y 65% entre profesionales) afirman que sería **interesante para expedientes que no hayan presentado problemas** durante su funcionamiento.

En contra, se sitúan un grupo menor de encuestados (20% técnicos y 30% profesionales) que consideran que es vital hacer un control extraordinario al finalizar la vigencia de una AAI.

Algunas puntualizaciones recogidas a esta pregunta han sido:

- Siempre que se verificase esa declaración por la autoridad ambiental.
- Sería viable, pero **con alguna otra medida complementaria a la declaración de responsabilidad**, por ejemplo, una verificación por parte de entidad externa acreditada.
- En las AAI el seguimiento por parte del órgano ambiental es continuo. **La normativa estatal en tramitación, ya contempla la eliminación del plazo de vigencia de las AAI.**

24. Por favor, marque alguna solución que considere que podría aplicarse para reducir el plazo máximo legal de emisión de una AAI por parte de la Administración, el cual está fijado en 10 meses por la Ley 16/2002 de Prevención y control integrado de la contaminación.

Una de las ideas más apoyadas entre los encuestados es que un **sistema de gestión electrónico del expediente** podría permitir el **acceso en tiempo real** por los diferentes **órganos competentes de la Administración y por el promotor**, permitiendo trabajar de forma más dinámica y resolviendo las deficiencias detectadas de manera más rápida por parte del promotor (60% técnicos y 65 % profesionales).

Otra idea muy apoyada (80% técnicos y 60 % profesionales) es que **debería mejorarse la integración de determinados procedimientos ambientales concurrentes** como hacen algunas CCAA con la AAI y la EIA (participación pública conjunta, estudios complementarios, etc).

La solución propuesta de que sea el **promotor el que asuma el compromiso de realizar estudios complementarios de menor importancia a posteriori** a la emisión del AAI de cuyos resultados se comprometa a incluir en el programa de vigilancia ambiental, **no** ha sido **apoyada** por ninguno de los **técnicos de la Administración**, pero **sí por el 45 % de los profesionales** de empresa.

La idea de **augmentar el personal de la Administración** encargada de evaluar los procedimientos de AAI ha sido **apoyada** por un 60% de los **técnicos** y por un 40 % de los profesionales.

Otra respuesta recogida en esta pregunta ha sido “simplificar los trámites y el alcance de los requerimientos. Controlar la información periódica que se genera, más que requerir infinita información previa”.

25. ¿Qué le parece la figura de la Autorización Ambiental Unificada (AAU) como procedimiento intermedio entre la AAI y la Licencia Ambiental concedida a escala local.

No aparece un apoyo mayoritario a esta figura, especialmente, entre el grupo de profesionales de empresa. Un 39 % de profesionales la consideran **innecesaria** frente a un 28 % que considera que debería extenderse a todas las CCAA. Cabe destacar que una **parte importante** de los encuestados del grupo de **profesionales desconocía la figura de la AAU**. En el grupo de técnicos de la Administración, el apoyo a esta figura es mayor con un 40%.

Algunos de los comentarios recogidos han sido:

- Habría que valorar los requisitos de cada procedimiento y ver si podrían integrarse en la AAU.
- Para determinados proyectos puede ser útil, para otros, innecesario.
- Útil en la medida que unifica permisos, siempre que no implique retrasos para inicio de construcción de proyectos
- Es un buen ejemplo de integración de procedimientos.
- Puede plantear problemas en proyectos de la AGE que se realicen en Andalucía, ya que supone, en muchos casos, la necesidad de realizar un procedimiento completo de proyectos, que por sus características, no necesitarían someterse a una evaluación completa de su impacto ambiental

4.3 Conclusiones y recomendaciones de la Encuesta

A partir de las respuestas recogidas en la encuesta realizada, éstas se han agrupado y analizado de forma conjunta. Además, dado que las encuestas se han realizado de forma independiente a técnicos de la Administración y a los profesionales de empresas, es posible comparar las soluciones propuestas por cada colectivo, comprobándose donde aparecen ideas comunes y discrepancias.

Dado que en la mayoría de las preguntas se daban varias respuestas posibles, la mayoría de los encuestados han elegido alguna de éstas, pero en muchas ocasiones, han añadido comentarios que consideramos de gran interés.

Principales causas de los retrasos en el procedimiento de EIA y posibles soluciones:

Causas de los retrasos

- Mayoritariamente, los profesionales consideran **inadecuado el tiempo de tramitación de un expediente de EIA**. Pese a que los funcionarios también lo consideran así, es destacable que un 25 % de éstos consideran que el tiempo es adecuado.
- Parece que **la comunicación dentro de la propia Administración no es muy rápida**, ya que la mayoría de los encuestados consideran que una de las principales causas de los retrasos en la tramitación de un expediente se deben a retrasos en la recepción de informes preceptivos de otros organismos públicos.
- Los funcionarios consideran mayoritariamente que debido a que **el promotor tarda demasiado en contestar las alegaciones** o en realizar **estudios complementarios** del EsIA, el procedimiento se retrasa. La afección a la red Natura 2000, los estudios de paisaje o la afección a las aguas subterráneas son algunos de los temas donde se solicitan mayor número de estudios complementarios.
- La **presentación de alegaciones** o respuestas de organismos **fuera de plazo** también es uno de los **orígenes de los retrasos**, aunque con menor importancia que los dos anteriores.

Soluciones propuestas

- Necesidad de **revisar la legislación para reducir incertidumbres técnicas y definir un procedimiento ante el incumplimiento de los plazos** marcados por la ley.
- Mejorar la calidad de la documentación presentada en los EsIA a través de la **creación de guías metodológicas elaboradas por el propio Órgano Ambiental** (propuesta apoyada por más del 80% de encuestados en ambos grupos). Algunos de los temas que deben mejorarse son la metodología para la

realización del inventario natural (faltan datos de campo) y la identificación y cuantificación de impactos.

- Establecer **modelos de EsIA por tipología de proyecto** que orienten a los consultores ambientales y así unificar metodologías de valoración de impactos y de medidas correctoras a aplicar.
- Crear un **registro de consultoras acreditadas para la redacción de EsIA** en función de la calidad de sus trabajos anteriores.
- Fomentar la **tramitación electrónica**.
- Revisión del Anexo 2 del RDL 1/2008. No existe una posición clara entre los encuestados cómo debe hacerse esta revisión.
- Crear un **mecanismo que permita resolver puntas de trabajo** al Órgano Ambiental. Algunas soluciones son la contratación de personal externo o incrementar la cooperación entre Administraciones.
- Dentro de los dos grupos, funcionarios y profesionales de empresa, existen dos **posturas enfrentadas** respecto a la **necesidad o no de más recursos** para que el Órgano Ambiental pueda reducir el tiempo de tramitación de un expediente de EIA.

Situación del proceso de Participación Pública y posibles mejoras

- Los **técnicos** de la Administración **consideran**, mayoritariamente, que el proceso de Participación pública se realiza **razonablemente bien**, aunque pueden hacerse mejoras. Entre los **profesionales** de empresa, **no** existe un **consenso** tan claro al respecto, ya que la mitad de éstos considera que el proceso no funciona correctamente.
- Dentro del grupo de profesionales se proponen más mejoras a este procedimiento que entre los técnicos de la Administración. Algunas de éstas son la incorporar **nuevas tecnologías al procedimiento**: utilización de redes sociales, visores web de cartografía o presentaciones audiovisuales, entre otras.

Situación de las medidas correctoras y el seguimiento del Programa de Vigilancia Ambiental. Posibles mejoras

- Existe una **fuerte crítica entre los profesionales de empresa en relación a la aplicación y seguimiento de las medidas correctoras**. Entre los técnicos de la Administración, en cambio, la opinión más generalizada es que las medidas se aplican correctamente.

- Gran parte de los encuestados del **grupo de profesionales señalan al Órgano Sustantivo como el principal responsable en la falta de control** en la ejecución de las medidas correctoras. Esta situación se agrava, especialmente, en los proyectos de infraestructuras lineales de transporte.
- Según la opinión de los encuestados de ambos grupos, las **sanciones por incumplimiento del Programa de Vigilancia Ambiental (PVA) no son frecuentes.**
- Según la **mayoría de encuestados de ambos grupos**, consideran que la mejor solución para que se cumplieran los PVA es **trasladar el control y seguimiento de los mismos al Órgano Ambiental.** Otras soluciones propuestas son aumentar la calidad y la especificidad de los parámetros de control de los PVA o crear un fondo económico que asegure el seguimiento del PVA por parte del promotor durante la vida útil de la actividad. Esta última solución solo fue apoyada por parte de los profesionales de empresa.

Situación de la Autorización Ambiental Integrada y opinión sobre nuevas figuras de control

- La **renovación** de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) **de forma automática al finalizar el plazo de vigencia**, siempre que el promotor firme una Declaración de Responsabilidad, es **apoyada** por gran parte de los **profesionales** de empresa. En el grupo de técnicos de la Administración, su apoyo no es tan claro a esta propuesta.
- La mayoría de los **profesionales encuestados desconocían la figura** de Autorización Ambiental Unificada (AAU) propuesta por la Junta de Andalucía. Entre los profesionales que sí la conocían, no existe un apoyo claro a la misma como posible solución para agilizar los trámites de la AAI. Entre los técnicos encuestados existe un apoyo mayor.

5 Conclusiones y propuestas del grupo

Es preciso un esfuerzo conjunto (Órganos Sustantivos, Órganos Ambientales y Promotores) para reducir los plazos actuales para los procedimientos. No hay que olvidar que tanto los promotores como los órganos sustantivos, además de los órganos ambientales, tienen un papel muy importante en contribuir al éxito, a la eficacia y a la reducción de los plazos de la evaluación ambiental, papel que a menudo se pasa por alto. La relación entre el órgano ambiental y el sustantivo debe estar presidida por un espíritu de corresponsabilidad, no presente en las administraciones en la actualidad.

Esto, sin duda, implicaría la necesidad de que, al igual que los órganos ambientales los sustantivos mejoren también la dotación en medios humanos y en formación ambiental del personal que interviene en los procedimientos. Tienen tareas relacionadas con elaboración o validación de la documentación preliminar comprensiva del proyecto, elaboración de pliegos de condiciones y dirección de las asistencias técnicas para la redacción de estudios de impacto ambiental, consideración de las alegaciones en la fase de consultas públicas, ejecución del proyecto, incluida la ejecución de las medidas correctoras o compensatorias del impacto ambiental, y vigilancia ambiental.

En relación a la **legislación**, hay quien aboga, también, por **reformar la legislación** para reducir las incertidumbres técnicas que puedan existir y establecer un procedimiento administrativo a seguir en caso de retrasos por parte de los organismos públicos consultados. La idea sería cumplir y hacer **cumplir los plazos** de forma rigurosa para las alegaciones y respuestas de los organismos implicados, llegando, incluso, a archivar los expedientes cuando se superan los plazos establecidos en cada una de sus fases, tal y como contempla actualmente la normativa vigente. De esta manera, tanto la Administración y los promotores se tomarían en serio el cumplimiento de los plazos.

Otro problema detectado es la apreciable **falta de homogeneidad en la normativa** de evaluación ambiental de las comunidades autónomas causa dificultades a los promotores y consultores que operan en varias Comunidades Autónomas, lo que debería intentar evitarse. Por ello, se propone la creación de Comisiones de coordinación específicas para facilitar el proceso a los administrados.

Otro aspecto donde mejorar la **coordinación entre las Administraciones Autonómicas y la Central** es la aplicabilidad de la EIA o EAE en proyectos analizables según “caso a caso” (Anexo II de la ley 6/2001), debiendo tender a la homogeneización de criterios en todo el territorio nacional.

Para optimizar sus resultados y obtener el máximo nivel de integración de los aspectos ambientales en los planes y programas entre administraciones, la **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)** debe iniciarse en una fase de la elaboración del Plan lo más temprana posible. No es recomendable esperar a que el mismo esté

completamente perfilado y cerrado para iniciar entonces su Evaluación Estratégica Ambiental. Con este fin, se debería clarificar la interrelación entre la normativa sobre EIA y EAE y la relacionada con la Red Natura 2000 (Real Decreto 1997/95), siendo necesario el procedimiento EIA o EAE en caso de afectarse la Red.

Además, a **nivel operativo**, se debería elaborar guías o instrucciones técnicas destinadas a Promotores y Órganos Sustantivos, así como Protocolos para sistematizar la evaluación.

En el caso concreto de la **participación ciudadana**, se debería incentivarse, definiendo, incluso, audiencias públicas para determinados Proyectos o Planes, así como la aplicación de sistemas derivados del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). Además, sería conveniente el desarrollar guías informativas sobre lo que suponen las Consultas Previas (“scoping”), cuál es su objetivo y cómo realizarlo, para las administraciones, el público y los promotores.

Una vez recogidas las observaciones, criterios y medidas concretas surgidas en la Información Pública, se debería estudiar su pertinencia y aplicabilidad. Creemos que se debería crear un Organismo regulador que permita reducir el número de alegaciones. Este ente debería realizar una labor de seguimiento y control de las alegaciones y determinar por qué se producen y qué causas son las más recurrentes, para intentar evitarlas.

En relación a las **Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA)**, sería necesario organizar las bases de datos tanto a nivel de CCAA como incluso estatal. En este sentido, es precisa una buena utilización de instrumentos informáticos para facilitar dicha labor.

Además, se debería hacer un esfuerzo añadido para definir el alcance sin lugar a interpretaciones de las DIAs, detallando al máximo posible determinadas medidas preventivas, correctoras y compensatorias, argumentando sobre su pertinencia y considerando en detalle los sistemas de vigilancia ambiental a desarrollar. Asimismo, se precisan DIAs aplicadas al caso concreto que condicionan, huyendo de consideraciones globales válidas para muy diversas actuaciones.

En relación a los Programas de Vigilancia Ambiental (PVA), es preciso generalizar su aplicación en todas las actuaciones sometidas a EIA, siendo precisa la definición de protocolos generales y particulares para insertar la dirección ambiental en la dirección técnica sustantiva, con suficiente autoridad e independencia. Igualmente, se deberían propiciar las comisiones de seguimiento, que pueden ser instrumentos útiles para velar por la adecuación del programa. Además, sería deseable que, junto con el contenido mínimo de estos programas, estableciéndose normativamente la obligación de incorporar en toda actividad un técnico ambiental que asuma la dirección ambiental del proyecto. Como buena solución para verificar las prescripciones impuestas por la DIA se propone traspasar el control y seguimiento del Programa de Vigilancia Ambiental (PVA) del Órgano Sustantivo al Órgano Ambiental

En relación a la **Autorización Ambiental Integrada (AAI)**, consideramos que es preciso unificar criterios para lograr una mayor integración entre la EIA y la Autorización Ambiental Integrada de Proyectos.

Como propuesta específica de las empresas para la mejora de la AAI, se incluye la recogida por CEOE en su informe:

“En cuanto a las propuestas concretas en materia de simplificación y agilización del procedimiento de obtención de la AAI por las empresas, éstas son las siguientes:

- *En el caso de la renovación de una AAI existente: El nuevo procedimiento consistiría simplemente en la comunicación formal a la autoridad competente, por parte del promotor, de la finalización del plazo de vigencia de la AAI, acompañado de una Declaración Responsable de que no se ha producido, desde la fecha de la AAI original o revisada o desde la última modificación de oficio, ningún cambio sustancial en la instalación.*
- *En el caso de solicitud de una AAI para una nueva instalación: El objetivo propuesto debe ser reducir, como máximo a ocho meses (desde los actuales 10 meses) el plazo establecido para obtener la AAI y abaratar el coste de la preparación y tramitación de la misma para el promotor. Para ello, entre otras iniciativas, se propone una mejor integración de determinados procedimientos medioambientales concurrentes (como es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental), una solicitud de datos al promotor más ajustada a las prácticas existentes en otros países comunitarios, la creación de un sistema de gestión electrónica del expediente administrativo de la AAI que permita que todos los organismos públicos implicados más el propio promotor del proyecto tengan acceso, en tiempo real, a aquella parte del expediente que sea de su competencia, y acortar los plazos para contestar las alegaciones tras el proceso de información pública.*
- *En el caso de una “modificación sustancial” en una instalación existente: Se propone básicamente aumentar los umbrales para la consideración de esa modificación como sustancial y reducir la aportación de información complementaria a lo estrictamente relacionado con la modificación de la instalación.”*

En suma, hay que recordar que la **optimización provendrá de un esfuerzo conjunto de administraciones y promotores**, de poco valen actuaciones aisladas si no existe el compromiso de todos.