



Red de Autoridades Ambientales

Jornada II : "Evaluación de las incidencias ambientales de los proyectos financiados con fondos comunitarios: el Fondo de Cohesión".

León, 14 de diciembre de 1998

RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

II JORNADA DE FORMACIÓN

León, 14 de diciembre de 1998

**EVALUACIÓN DE LAS INCIDENCIAS AMBIENTALES DE LOS PROYECTOS
FINANCIADOS CON FONDOS COMUNITARIOS: EL FONDO DE COHESIÓN.**

La elaboración de este documento ha sido coordinada por:

Luis Peñalver Cámara

Jesús Díez Vázquez

José Álvarez Díaz

y Carlos Domínguez Collado.

Esta publicación ha sido financiada por las Comunidades Europeas.

PROGRAMA - INDICE

I - PRESENTACIÓN.....

D.Luis Peñalver Cámara
Ministerio de Medio Ambiente

D. Raul Zorita Díaz
Comisión Europea
Dirección General XI
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.

D.Francisco Jambrina Sastre
Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Junta de Castilla y León

II - PONENCIAS

COMISIÓN EUROPEA

Interpretación jurídica de la aplicación de las Directivas.....

* Directiva 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente: modificada por la Directiva 97/11/CEE.

* Directiva 79/09/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres.

* Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ponente: D. Javier Ruiz Tomás
Dirección General XI

**La Red Natura 2000: Aspectos técnicos de las Directivas
79/406/CEE y 92/43 CEE.....**

**Ponente: D. Miguel Aymerich Huyghues Despointes
Dirección General XI**

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

**Legislación nacional sobre evaluación de impacto ambiental
y espacios naturales.....**

* R.D. Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental y R.D. 1131/1988
por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del R.D. Legislativo
1302/1986.

**Ponente: D. José Luis Obesso Gómez
Subdirector General de Evaluación de Impacto
Ambiental y Actuaciones Sectoriales.
Dirección General de Calidad y Evaluación
Ambiental.**

**Ley 4/1989 de Conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres.
R.D. 1997/1995 de Espacios Naturales.....**

**Ponente: D. Jesús Serrada Hierro
Subdirector General de Conservación de la
Biodiversidad.
Dirección General de Conservación de la
Naturaleza.**

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

**Legislación Regional sobre evaluación de impacto ambiental y espacios
naturales.....**

* Ley 8/1994 de evaluación de impacto ambiental

y auditorías ambientales de Castilla y León.

Ponente: D. Juan José García Marcos
Secretario General
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación
del Territorio.

Ley 8/1991 de Espacios Naturales.....

Ponente: D^a Elena Hernández
Jefe del Servicio de Espacios Naturales y
Especies Protegidas.
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación
del Territorio.

COMISIÓN EUROPEA

Presentación del Manual de evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente de los Planes de Desarrollo Regional y de los Programas de los Fondos estructurales.....

Ponente: D. Raul Zorita Díaz
Dirección General XI
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Metodología para la evaluación estratégica ambiental de los Planes de Desarrollo Regional (2000 - 2006).

Ponente: D. José Álvarez Díaz
Coordinación de Programas
Subdirección General de Normativa y
Cooperación Institucional.
Dirección General de Calidad y Evaluación
Ambiental.

INTRODUCCIÓN

El 14 de diciembre de 1998 se celebró en León la II Jornada de Formación de la Red de Autoridades Ambientales, organizada por el Ministerio de Medio Ambiente, la Junta de Castilla y León y la Comisión Europea.

En los actuales Marcos Comunitarios de Apoyo, y conforme a lo establecido en los vigentes Reglamentos de los Fondos estructurales, se establece la necesidad de integrar los principios de **desarrollo sostenible** recogidos en el V Programa comunitario de medio ambiente, así como la asociación de las autoridades ambientales designadas por cada Estado miembro en la elaboración y realización de las acciones previstas por los Fondos.

A propuesta de la Comisión Europea, y al objeto de hacer efectiva dicha asociación, en el Comité de Seguimiento del Marco Comunitario de Apoyo de diciembre de 1997 se constituyó formalmente la **Red de Autoridades Ambientales**, encomendándose al Ministerio de Medio Ambiente, como autoridad ambiental central, la coordinación técnica de la misma.

La Red de Autoridades Ambientales de España, integrada en la red europea, está constituida por los miembros designados por las Comunidades Autónomas (Consejerías de Medio Ambiente) y por los Ministerios que gestionan los Fondos comunitarios, es decir, Economía y Hacienda (FEDER y Fondo de Cohesión), Trabajo y Asuntos Sociales (FSE) y Agricultura, Pesca y Alimentación (FEOGA e IFOP). En sus reuniones plenarias, además de la representación de la Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (D.G.XI), están presentes las Direcciones Generales de la Comisión Europea que administran Fondos estructurales y de Cohesión.

La Red de Autoridades Ambientales tiene como objetivo principal garantizar la integración del medio ambiente en la realización de las actuaciones financiadas con los Fondos comunitarios, sobre la base de los principios de desarrollo sostenible. Como objetivos específicos, participar de forma activa a tres niveles para integrar los conceptos medioambientales a las actuaciones de desarrollo financiadas con Fondos comunitarios. Estos niveles son:

- a) Evaluación previa, seguimiento y aprovechamiento máximo de las actuaciones que tradicionalmente se consideran medioambientales, es decir, del medio ambiente sectorial.
- b) Evaluación previa, seguimiento y evaluación posterior de los criterios de integración del medio ambiente en otros sectores de desarrollo, especialmente en los contemplados explícitamente en el V Programa comunitario de medio ambiente: Transportes, Industria, Energía, Agricultura y Turismo.
- c) Seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de las Directivas y Reglamentos comunitarios relativos al medio ambiente en las actuaciones financiadas con Fondos comunitarios.

En este contexto, la Red de Autoridades Ambientales de España, con motivo de sus reuniones periódicas, organiza Jornadas temáticas de Formación destinadas a sus miembros y quienes trabajan con la Red, desarrollando temas monográficos como el expuesto ahora en León gracias a la presencia de un selecto panel de expertos.

I - PRESENTACIÓN

D. LUIS PEÑALVER CÁMARA.

**Subdirector General de Normativa y Cooperación Institucional
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.
Ministerio de Medio Ambiente.**

Señor Consejero, señores representantes de la Comisión, señoras y señores, amigos y amigas buenos días y bienvenidos a la 2ª Jornada de Formación de la Red de Autoridades Ambientales. Como introducción a esta II Jornada de Formación, así como a la 4ª reunión de la red, desearía plantear brevemente lo que son las Jornadas de Formación, y la propia Red de Autoridades Ambientales.

Los actuales Marcos Comunitarios de Apoyo y los vigentes Reglamentos de los fondos estructurales establecen la necesidad de integrar los principios de desarrollo sostenible recogidos en el V Programa Comunitario de Medio Ambiente. De igual forma, establecen la asociación de las autoridades ambientales en la elaboración y desarrollo de las acciones previstas en los Fondos estructurales. Para hacer realidad la citada asociación, en el Ministerio de Economía se constituyó formalmente la Red, el pasado mes de diciembre de 1998, encargándose al Ministerio de Medio Ambiente la coordinación técnica y el Secretariado de la misma.

La Red está constituida por los representantes de las Consejerías de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas designados por los señores Consejeros, así como por los gestores de

los departamentos que gestionan fondos comunitarios: Ministerio de Economía y Hacienda (FEDER y Fondo de Cohesión), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (FSE) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (FEOGA e IFOP). De igual forma participan en la reunión de la Red las Direcciones Generales XI (Medio Ambiente), XVI (FEDER y Fondo de Cohesión), XIV (IFOP), V (FSE) y VI (FEOGA) de la Comisión Europea.

Las funciones que tiene la Red encomendada son velar para que en las intervenciones cofinanciadas por los fondos estructurales se fomente el desarrollo sostenible; participar o cooperar con los responsables de la programación de la coordinación y organización de las actuaciones en todas sus fases; prevenir, en estrecha cooperación y relación con los responsables de la programación, las posibles dificultades de tipo ambiental que se puedan plantear y colaborar en su resolución previa; colaborar en la elaboración de los informes de situación de las actuaciones (puntuales, ex-ante, ex-post, intermedias y finales) aportando la información ambiental pertinente.

Como objetivos, destaca su objetivo general, que es garantizar la integración del medio ambiente en la realización de las actuaciones financiadas con fondos comunitarios. Sus objetivos específicos serían:

Realizar la evaluación previa, seguimiento y evaluación posterior de las actuaciones de medio ambiente, considerado sectorialmente.

La evaluación previa, seguimiento y posterior evaluación de los criterios de integración del medio ambiente en otros sectores de desarrollo, especialmente en los explícitamente contemplados en el V Programa Comunitarios de Medio Ambiente.

El seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de las Directivas y Reglamentos Comunitarios relativos al medio ambiente en las actuaciones financiadas con Fondos comunitarios.

Los Reglamentos del Consejo del año 1993 establecen la necesidad de la asociación de las autoridades ambientales, y esta asociación debe abrirse a los gestores económicos y sectoriales, al efecto de posibilitar la integración. Los gestores describen a las autoridades ambientales la normativa que regula los diferentes Fondos comunitarios, y las autoridades ambientales exponen ante los gestores de los Fondos la política medioambiental de la Unión Europea y de España. De igual forma, los responsables de otras políticas sectoriales se informan de ambos contenidos para posibilitar la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales (ejercicio ya emanado del V Programa de Acción e impulsado por el Consejo Europeo de Cardiff, donde la Comisión presentó una comunicación al Consejo en la que definía las líneas básicas de la estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea).

La Red, en su primera reunión celebrada en Santander, tuvo en cuenta estos objetivos. En aquella ocasión los gestores de los fondos nos informaron acerca de la normativa que los regula y su aplicación práctica en los temas medio ambientales. Se nos informó además sobre los reglamentos vigentes y los próximos, tanto para Fondos estructurales como para el Fondo de Cohesión. También, y por parte de los responsables de Medio Ambiente, se informó sobre las políticas de residuos, de pesca y acerca de temas de desarrollo sostenible.

En la tercera reunión de la Red, que tuvo lugar en Madrid en octubre de 1998 bajo la presidencia de la Ministra de Medio Ambiente, quedó establecido que acompañando a esta nueva reunión, celebráramos una Jornada de Formación que versara sobre la evaluación de las incidencias que sobre el Medio Ambiente tienen los proyectos cofinanciados con Fondos comunitarios. En esta ocasión tendremos con nosotros a destacados funcionarios de la Dirección General XI de la Comisión Europea, de la Administración General del Estado, y a responsables de la Junta de Castilla y León, de forma que podamos estudiar y debatir la aplicación práctica de las Directivas comunitarias, de las normas básicas estatales o de las normas regionales o autonómicas. En este caso de la Junta de Castilla y León.

También tendremos la oportunidad de valorar el Manual que ha elaborado la Comisión para la evaluación ex-ante de las incidencias sobre el medio ambiente de los Planes de Desarrollo Regional y de los Programas de los Fondos estructurales, donde se nos dará una visión completa de los objetivos, alcance y contenido, para terminar realizando la propuesta sobre la metodología elaborada por la red de autoridades ambientales para realizar la evaluación estratégica ambiental de nuestros PDR 2000 - 2006

D.RAUL ZORITA DÍAZ

**Dirección General XI
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.
Comisión Europea**

De forma general quiero agradecer a la Junta de Castilla y León, y de forma específica a su Consejero de Medio Ambiente, su invitación para celebrar la II Jornada en esta Comunidad Autónoma. Una región extensa y donde los temas medioambientales tienen una especial incidencia.

También deseo agradecer la presencia de todos los participantes, especialmente de quienes no son miembros de la Red de Autoridades Ambientales, como son los miembros de las Consejerías de Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Economía y Hacienda. Su presencia es importante porque la pretensión de la Red es transformar lo que hoy consideramos como desarrollo en desarrollo sostenible. Esto quiere decir que hemos de ir hacia un nuevo lenguaje de entendimiento entre las personas con formación técnica y económica y las personas con sensibilidad medioambiental.

Tal vez sea a finales del siglo XX o a principios del XXI cuando alcancemos, definitivamente, un acuerdo entre los intereses económicos y los intereses de la humanidad, gracias a un lenguaje común. Este es el objetivo de la Red en la que tengo puesta grandes esperanzas. La Jornada de hoy es una etapa más en este camino.

D. FRANCISCO JAMBRINA SASTRE

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio Junta de Castilla y León.

Quiero dar la bienvenida a los participantes a esta extensa región, la más extensa de la Unión Europea y la que alberga, quizás, mayor biodiversidad. Esta extensión, unida al hecho de su escasa población, han sido factores que han hecho posible que las agresiones al medio ambiente se hayan asumido mejor, ayudando a la naturaleza en su respuesta.

Las consideraciones medioambientales tienen cada día una mayor importancia en el conjunto de las actuaciones de las administraciones públicas, de las empresas y de la sociedad en general. No en vano la propia Unión Europea, en el recientemente aprobado Tratado de Amsterdam, ha elevado al Medio Ambiente y al desarrollo sostenible al rango de objetivo social de la Unión. Más aún, el Consejo de Europa, es decir, los primeros ministros de los Estados miembros, han expresado su firme voluntad de pasar a la acción para hacer efectivo el objetivo esencial del desarrollo sostenible.

En esta línea está trabajando también la Junta de Castilla y León al ir dotándose de instrumentos y poniendo en marcha iniciativas que contribuyan a integrar el medio ambiente en la acción de gobierno. Entre estas líneas hay que mencionar la evaluación estratégica previa de los planes y programas de la Comunidad, la elaboración de un Libro Verde de Medio Ambiente, y la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible que va a ser incorporada al próximo Plan de Desarrollo Regional.

Este proceso, que avanza lenta pero inexorablemente, era impensable hasta hace tan sólo unos pocos años. Hoy, afortunadamente, son pocos los que cuestionan la necesidad de integrar adecuadamente el medio ambiente en el conjunto de las actuaciones sectoriales.

Hay que reconocer, sin embargo, que en los últimos años, los responsables públicos de medio ambiente hemos centrado nuestra atención sobre todo en procurar la disponibilidad de infraestructuras ambientales. Ciertamente no podía ser de otra manera pues no podíamos permitirnos que, en los albores del siglo XXI, no tuviéramos garantizado el abastecimiento de agua a numerosas poblaciones, mantuviéramos el vertido de aguas residuales urbanas sin ningún tipo de depuración, permitiéramos la proliferación de vertederos incontrolados de residuos o la total ausencia de un mínimo de tratamiento para los mismos.

Esta situación, que era una lamentable realidad hace tan sólo diez años, está hoy perfectamente corregida. En gran medida gracias a las aportaciones recibidas de los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión.

Será necesario continuar realizando importantes inversiones en los próximos siete años para completar el conjunto de infraestructuras medioambientales que nos permitan alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y el cumplimiento de la normativa comunitaria. Pero ya es hora de cambiar nuestro punto de mira y centrar nuestra atención en un objetivo más

ambicioso. Este objetivo no es otro que lograr que el medio ambiente se integre adecuadamente en el conjunto de las políticas sectoriales, o lo que es lo mismo, hacer posible que el desarrollo sostenible deje de ser una expresión más o menos afortunada y pase a ser una realidad medible y concreta.

Este va a ser el gran reto que tendremos que afrontar en los próximos años. No sólo los responsables públicos de medio ambiente, sino todos los responsables públicos y la sociedad en su conjunto.

El medio ambiente no debe ser visto como una política sectorial más. Tampoco debiera ser visto nunca como una serie de impedimentos administrativos de una Consejería o de un Ministerio respecto de la acción de otras Consejerías o Ministerios. El medio ambiente debe ser asumido con total normalidad como un principio integrador de cada una de las acciones desarrolladas en materias como la agricultura, los transportes, la energía, la industria o el turismo. Y eso sólo por citar los sectores que, en estos momentos, centran la atención del V Programa de Acción de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. Únicamente si logramos esa sensación de normalidad, podremos hacer realidad el objetivo del desarrollo sostenible.

La Red de Autoridades Ambientales es un instrumento que puede y debe resultar de gran ayuda para conseguir esa situación de normalidad. Que nadie tenga la sensación ni la tentación de considerar esta Red como un instrumento de control o paralizador del conjunto de la actuación administrativa. Todo lo contrario.

La Red debe ser vista como lo que realmente es: un instrumento que aporta una óptica positiva del medio ambiente, que ayuda a las administraciones sectoriales a comprender y a integrar mejor el medio ambiente en sus actuaciones. Jornadas como ésta, con los documentos aportados para su estudio y análisis, demuestran el talante positivo que debe guiar los trabajos de la Red y las relaciones con los órganos gestores de los fondos comunitarios.

Animo a todos a continuar en este positivo ambiente de trabajo y de relación entre los órganos ambientales y los órganos gestores, porque con ello estaremos beneficiando al ciudadano, contribuyendo a la mejora de su calidad de vida y la de las generaciones futuras, que son, en el fondo, a quienes todos los responsables públicos tenemos la obligación de servir.

II - PONENCIAS

1.

INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS

Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos, públicos y privados, sobre el medio ambiente; modificada por la Directiva 97/11/CEE.

Directiva 79/09/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres.

Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Sr.D.

JAVIER RUIZ TOMAS
Dirección General XI.
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.
Comisión Europea (*)

Moderador: Jesús Díez Vázquez
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
Junta de Castilla y León

INTRODUCCION.

La protección de la naturaleza, considerada en su sentido más estricto y de manera individualizada, es una materia relativamente reciente. Es cierto, sin embargo, que en algunos Estados se han establecido desde hace tiempo, algunas figuras de protección legal para determinados espacios naturales de especial valor conservacionista, como fue el caso en España del Parque Nacional de Covadonga, creado a principios de siglo.

Dichas figuras de protección, fundamentalmente dirigidas a la protección de la caza, si bien establecían ciertas limitaciones al uso y disfrute de esos espacios, no pueden ser considerados sino como antecedentes loables de una protección mucho más amplia y de mayor envergadura que los Estados no pondrán en vigor hasta bastante más tarde.

Esta protección más amplia resultará indispensable cuando como consecuencia de la evolución de las costumbres y del progreso industrial, el desarrollo, la explosión demográfica y la necesidad de establecimiento y mejora de las infraestructuras, la protección de la naturaleza en su conjunto se convierta en condición necesaria para intentar asegurar un futuro para las generaciones venideras.

El medio ambiente es algo muy complejo, el mundo que nos rodea, la naturaleza, las aguas, la atmósfera... Es algo frente a lo que el hombre se ha venido protegiendo, por su hostilidad, desde el principio de los tiempos, y hoy, lo cierto es que ya no se trata de proteger al hombre del entorno hostil que le rodea, sino más bien de proteger a ese entorno de la presencia, la actitud y la actividad tantas veces hostil, nociva y agresiva del hombre.

En efecto, el hombre ha dejado ya de ser víctima potencial de la naturaleza para convertirse el mismo en su mayor y casi única amenaza. Su mera presencia en determinados espacios ecológicamente sensibles puede implicar no sólo el deterioro de estos hábitats, sino la desaparición de la vida silvestre, con efectos desastrosos para la biodiversidad del planeta, que es en definitiva el soporte vital del mismo.

La constatación de los devastadores efectos de la presencia y la actividad o intervención humana en determinados espacios naturales desembocará con el transcurrir del tiempo en una toma de conciencia generalizada de que es necesario limitar el deterioro ecológico del planeta y preservar unos recursos naturales que, se sabe ya, no son inagotables sino escasos y no renovables.

Las Comunidades Europeas (en adelante "la Comunidad") no permanecen ajenas a esta toma de

conciencia y desde principios de los años 70 desarrollan una estrategia de protección del medio ambiente en su conjunto que contiene destacados elementos específicos concebidos para la protección de la naturaleza en particular.

Cabe y conviene precisar que la concepción y el desarrollo de una estrategia comunitaria de protección del medio ambiente en su conjunto, con elementos dirigidos a combatir la contaminación del aire, del suelo, del agua, la lucha contra la contaminación acústica, etc., tiene de cualquier modo un efecto indirecto pero benéfico de protección de los espacios o hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

A finales de los años 70 se adopta la Directiva del Consejo 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, sobre la conservación de las aves silvestres que se erigirá en el primer ejemplo de legislación comunitaria específicamente dirigida a la protección de la naturaleza y de la vida silvestre. Con la experiencia ganada en este campo gracias al seguimiento llevado a cabo por la Comisión de la aplicación en la práctica de esta directiva, la Comisión presentará al Consejo una nueva propuesta legislativa en materia de protección de la naturaleza en su conjunto, mucho más ambiciosa, que cristalizará en la adopción de la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

Entre la adopción de estas dos directivas, han transcurrido más de diez años que la Comunidad ha aprovechado para afinar su política de conservación del medio ambiente y de la naturaleza.

2. LEGISLACION COMUNITARIA DE PROTECCION DE LA NATURALEZA, FAUNA Y FLORA

La naturaleza es objeto de una variada suerte de agresiones de todo tipo que la ponen en evidente peligro de deterioro. Muchas de estas acciones que la afectan tan directamente están provocadas por una idea de desarrollo a todo coste que entra en conflicto con la noción comunitaria del desarrollo sostenible. La contaminación industrial y sobre todo el deterioro causado por el desarrollo urbanístico y la implantación de infraestructuras son quizá las mas graves de estas agresiones.

En sus propuestas relativas a la conservación de la naturaleza, los servicios de la Comisión tienen en cuenta factores como la presión humana sobre los espacios naturales, las agresiones provenientes de la contaminación industrial, la erosión, la desertificación, los daños causados por un desarrollismo intensivo y poco respetuoso con el principio de la política comunitaria de medio ambiente resumido en la expresión "desarrollo sostenible".

Al día de hoy, dos son las Directivas comunitarias directamente relacionadas con la finalidad estricta de protección y conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, la Directiva del Consejo 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, sobre la conservación de las aves silvestres, y la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En cuanto a las directivas más específicamente dirigidas a la protección de los hábitats, merecen destacarse la directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres (un tercio de las

zonas especiales de protección para las aves son áreas costeras) y la directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

La primera directiva es la base que tomó la Comisión para hacer condenar a España por el Tribunal Europeo de Justicia en el caso del deterioro de las marismas de Santoña (Sentencia de 2 de agosto de 1993 en el asunto C-90/355 Comisión v. Reino de España), y pretende establecer un régimen general de protección para todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros. Este régimen general de protección contiene disposiciones relativas a las aves cazables, y a los métodos permisibles y a los prohibidos, así como disposiciones relativas a las aves más vulnerables cuya protección máxima intenta garantizarse mediante la prohibición de su caza y de su comercialización así como mediante la designación de zonas especiales de protección cuyo deterioro y contaminación deben evitarse. España notificó en su día, como instrumento de transposición de esta Directiva la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La segunda directiva prevé la protección de hábitats de todo tipo, incluyendo zonas húmedas, hábitats típicos de litoral y hábitats marinos. Entre los 40 hábitats considerados prioritarios por la directiva, 8 son hábitats de litoral o costeros. Sin embargo, para que estos hábitats gocen de la protección de la directiva, los Estados miembros deben presentar una lista de hábitats candidatos a su inclusión en la lista Comunitaria, obligación que hubiera debido ser cumplida ya en junio de 1995, pero que sólo algunos Estados miembros han respetado hasta el momento. En este punto es destacable que varios Estados no han comunicado aún la legislación nacional de transposición de esta importante directiva. La Comisión preveía adoptar la lista comunitaria en junio de 1998. Mientras tanto, y en virtud del artículo 7 de la directiva, las zonas designadas en virtud de la directiva 79/409/CEE gozan de la protección del artículo 6 de la directiva hábitats desde el mismo día de entrada en vigor de la directiva. España transmitió a la Comisión en enero de 1996, y tras haber recibido de ésta un dictamen motivado por no-comunicación de las medidas nacionales de transposición de esta directiva, el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este Real Decreto fue adaptado en 1998 para corregir algunos problemas de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, particularmente en materia de derogaciones.

En la actividad legislativa de la Comunidad en esta materia, la Comunidad respeta en todo caso al principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de Maastricht pero preexistente en forma explícita o implícita en diversas disposiciones del Tratado (arts. 100, 235, 130, etc). El principio de subsidiariedad tiene dos aspectos diferentes: el primero es que la Comunidad debe ponderar, antes de emprender una acción (por ejemplo legislativa) en materia de medio ambiente, si ésta es realmente necesaria, y si producirá un resultado más eficaz que si se deja la materia en manos de la iniciativa de los Estados miembros. Así, cuando la Comisión legisla, lo hace porque, realizada esta evaluación, considera que para alcanzar el objetivo deseado es necesaria una acción a escala comunitaria. El segundo aspecto de la subsidiariedad es que lógicamente, la responsabilidad de la decisión para resolver un problema determinado debe recaer sobre el estamento (Comunidad, estado, región, localidad) mejor situado para enfrentar el problema en cuestión.

Este ha sido, evidentemente el caso de estas dos directivas.

3. LA DIRECTIVA DEL CONSEJO 79/409/CEE, DE 2 DE ABRIL DE 1979, SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LAS AVES SILVESTRES.

Pionera de la legislación comunitaria dedicada a la conservación de la naturaleza, establece un régimen general de protección para todas las especies de aves que habitan en estado silvestre en el territorio de los Estados miembros. Además de establecer este régimen de protección general para las aves, la Comunidad constata que como demuestra la información científica disponible, determinadas especies de aves presentes en el territorio de los Estados miembros, requieren una protección particular. No se limita esta protección a las especies residentes, sino que extiende a las migratorias. En beneficio de estas especies, determinadas zonas agraciadas con su presencia, deben ser clasificadas como zonas de protección especial y ser objeto de medidas de protección que eviten su contaminación y deterioro así como toda perturbación significativa que afecte a las aves.

España es el Estado miembro de la Comunidad que ha designado (en virtud del artículo 4 de la Directiva) el mayor territorio de zonas especiales de protección para las aves, con más de 25.000 kilómetros cuadrados, o, lo que es lo mismo, alrededor del 5 por ciento de su territorio. Otros Estados, sin embargo, han designado proporcionalmente más territorio, como Dinamarca, con más del 24 por ciento de su territorio; Bélgica, más del 14 por ciento y Holanda cerca del 8 por ciento.

Un número importante de quejas presentadas ante la Comisión y dirigidas contra España, se refiere a problemas relativos a la conservación de las zonas de protección especial y a perturbaciones que afectan a las aves protegidas especialmente que se enumeran en el Anexo I de la Directiva.

Lo cierto es que la pretensión de la Directiva, su fin último, no es la mera declaración de zonas de protección especial, sino asegurar que se designen todas las que lo merezcan y que gocen de una protección eficaz, tal como prevé el párrafo 4 del artículo 4 de la misma. Desgraciadamente, de la experiencia de varios años de gestión del expediente español, no se puede desprender una imagen excesivamente optimista o positiva a este respecto.

En efecto, aunque el número y extensión de las zonas especiales de protección designadas por las autoridades españolas debe ser considerado como medianamente satisfactorio, la protección efectiva de estas zonas no es excesivamente satisfactoria, y en muchos casos es claramente deficiente.

Una de las razones para que esto sea así es sin duda la no-conformidad en sentido estricto de la Ley 4/89 antes citada con la directiva, en el sentido que la figura de las "zonas de protección especial para las aves" (en adelante "ZEPAS") no existe en la Ley española, que establece diversas figuras de protección a las que corresponden distintos tipos de protección y la elaboración en función de los mismos de los correspondientes planes de ordenación de los recursos naturales y/o planes de uso y gestión.

Como en otros muchos casos, las autoridades españolas pretenden adaptar la legislación

comunitaria a la propia, en lugar de proceder a la inversa, con el loable pero no siempre conseguido propósito de ofrecer una protección más amplia y completa. Este no es un fenómeno nuevo, ni exclusivo de España. Muchos otros Estados miembros, que poseían también un sistema jurídico de cierta coherencia en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente en general, presentan también una cierta resistencia a incorporar las normas comunitarias. No se trata de mala fe, sino de su intento de preservar la coherencia de su sistema que, de alguna manera, es amenazado por la intrusión de la norma comunitaria que en ocasiones no casa o no se integra fácilmente en dicho sistema o impone adaptaciones del mismo que no siempre son bien recibidas.

Desgraciadamente pese al afán de "mejorar" y precisar los elementos de protección, muchas veces no demasiado precisos, de los actos legislativos comunitarios, los resultados demuestran que en la práctica no se obtiene el fin perseguido.

Por ejemplo, muchas zonas designadas como ZEPAS y que son a la vez objeto de medidas de protección bajo la Ley 4/89 no benefician sino del régimen general previsto en la Ley ante la ausencia, varios años después de su designación, de los planes que permitan establecer medidas de protección más estrictas y adaptadas a las necesidades de las especies y hábitats presentes en cada caso. En otros casos, las ZEPAS designadas pueden no coincidir con figuras nacionales o regionales de protección, con lo que el fin perseguido por la Directiva no puede conseguirse eficazmente.

De la estructura de la Ley nacional, se desprende asimismo la posibilidad de que una ZEPA no haya sido declarada como zona protegida en derecho nacional, con lo que la protección de la Ley no sería de aplicación.

La estructura del Estado español complica enormemente el análisis de conformidad de la legislación de transposición de las directivas comunitarias, especialmente ante la falta de medios personales de la Comisión, ya que esta transposición puede efectuarse por una multiplicidad de medidas de diverso tipo y ámbito diferente: legislación nacional, autonómica, órdenes de veda... Un elemento añadido es que la legislación española, como toda legislación, evoluciona y se adapta continuamente a las nuevas realidades. Esta evolución cristaliza en nuevos actos legislativos que deben también ser analizados sobre el plano de la conformidad.

Uno de los aspectos más importantes de la Directiva 79/409/CEE es el que se refiere a la necesidad de designación como zonas de protección especial determinados espacios naturales:

Así, en virtud del párrafo 1º de su artículo 4, las autoridades de los Estados miembros están obligadas a tomar medidas de conservación especiales en cuanto al hábitat de las especies en ella contempladas, muy particularmente en relación con las especies incluidas en su Anexo I. Estas actuaciones deberán asegurar la supervivencia y reproducción de las especies de aves indicadas en su área de distribución.

Este párrafo añade que, en este sentido, se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;
- c) las especies consideradas como raras por que sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Finalmente, este primer párrafo del artículo 4 concluye que los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de estas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la Directiva. El párrafo 2 extiende esta obligación a las especies migratorias.

En lo que se refiere a las zonas designadas por las autoridades españolas como Zonas de Especial Protección para las Aves, el artículo 4 párrafo 4 de la Directiva arriba mencionada exige de las autoridades la adopción de todas las medidas necesarias para evitar la contaminación y el deterioro de los hábitats al interior de dichas zonas de protección, e impone asimismo la obligación de evitar cualquier perturbación significativa de las aves. Al exterior de dichas zonas, los Estados miembros se esforzarán en evitar la contaminación y el deterioro de los hábitats.

En cuanto a la caza, La Directiva 79/409/CEE no la prohíbe taxativamente, pero impone severas condiciones para su ejercicio estrictamente controlado dentro del régimen general de protección que establece. La caza es permitida respecto a determinadas especies (enumeradas en su Anexo II), si bien la Directiva limita en su artículo 7 los métodos que pueden ser utilizados a aquéllos que no comprometan los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución. El artículo citado precisa, en su apartado 4, que los Estados miembros se asegurarán de que la práctica de la caza respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada, desde el punto de vista ecológico, de las especies de aves afectadas.

El artículo 8 de la misma Directiva, especifica en su apartado 1. que en lo que se refiere a la caza, la captura o la muerte de aves en el marco de la presente Directiva, los Estados miembros prohibirán el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte masiva o no selectiva o que pudiera causar la desaparición local de una especie, y en particular los que se enumeran en la letra a) del Anexo IV.

En algunos casos, la directiva prevé sin embargo (en su artículo 9, párrafo 1), la posibilidad de introducir excepciones a los artículos citados, si no hubiere otra solución satisfactoria, y por motivos tasados: entre otros motivos previstos en la letra a), "para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas".

Estas excepciones se otorgarán en las condiciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 9.

Los Estados miembros están obligados a comunicar anualmente a la Comisión las derogaciones concedidas.

El artículo 16 crea un Comité que se consagra a la adaptación al progreso técnico y científico de la directiva. Este Comité, denominado "Comité Ornithología", se reúne periódicamente para discutir en común de los problemas que puedan plantearse en la aplicación en la práctica de la Directiva.

No sería justo terminar este repaso sobre el régimen de protección establecido por esta directiva sin hacer referencia a **la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia**.

SANTOÑA La sentencia esencial en materia de la aplicación de esta Directiva 79/409/CEE es la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 2 de Agosto de 1993 en el asunto C-355/90, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, que se refiere al incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres en el caso de las Marismas de Santoña. En adelante nos referiremos a ella como "la sentencia".

En esta sentencia el Tribunal de Justicia condenó al Reino de España por no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona. El artículo 171 del Tratado de la Comunidad Europea, obliga al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

El primer incumplimiento identificado por el Tribunal en este caso se refería a la no clasificación de las Marismas de Santoña como zona de protección especial con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE:

El considerando 24 de la sentencia establece claramente que las Marismas de Santoña constituyen un hábitat esencial para la conservación de varias especies amenazadas de extinción y enumeradas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. Al mismo tiempo, ellas constituyen una zona húmeda de importancia internacional para las especies migratorias que acuden regularmente a la zona en el sentido del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE.

Las Marismas de Santoña y Noja habían sido clasificadas por las autoridades españolas como Reserva Natural mediante la Ley nº 6 de 27 de marzo de 1992. Esta clasificación fue declarada insuficiente por la citada sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al no satisfacer las exigencias establecidas en la Directiva 79/409/CEE tanto en lo relativo a la extensión territorial como a su estatuto jurídico.

(La Reserva Natural de Santoña fue posteriormente designada como Zona de Protección Especial para las aves en 30 de junio de 1994).

Así mismo, el considerando 30 de la sentencia hace referencia a la necesidad de adoptar medidas efectivas de protección para las marismas por medio de las cuales se establezca la ordenación de esta zona o se regule la utilización de las marismas y las actividades ejercidas en ellas. Concretamente la sentencia se refiere al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previsto en el artículo 4 de la citada Ley y que es considerado de primordial importancia para la protección de las aves silvestres y fundamentalmente para la identificación de las actividades que pueden suponer una alteración de los ecosistemas de la zona. Este instrumento de protección no había sido aprobado, aunque lo fue posteriormente.

En lo que se refiere a las medidas derivadas de las obligaciones que con carácter imperativo establece el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva:

La sentencia declara en los considerandos 36 y 37 que la construcción del nuevo trazado de la carretera C-629 entre Argoños y Santoña supone una reducción de la superficie de la zona de las marismas y provoca perturbaciones que afectan a la tranquilidad de la zona y a las aves silvestres protegidas. Esta situación resulta agravada, además, por la construcción de varios edificios cerca del nuevo trazado de la carretera, lo que ha causado la desaparición de zonas de refugio, de reposo y de nidificación de las aves. Asimismo, se han visto alterados los flujos de las mareas y, por tanto se ha producido el aterramiento de dicha parte de las marismas. Las autoridades españolas han tomado medidas para restablecer este flujo.

Los considerandos 38 a 41 de la sentencia señalan la necesidad de demolición de los diques construidos alrededor de los terrenos previstos para la creación de los polígonos industriales de Laredo y Colindres, puesto que afectan al flujo de las mareas. Estos diques fueron demolidos parcialmente.

Es necesario señalar que las obligaciones derivadas del artículo 4 párrafo 4 de la Directiva 79/409/CEE se refieren no sólo a la adopción de medidas de protección en el interior de la ZEPA sino también en el exterior. El objetivo de esta disposición es evitar la contaminación y el deterioro de los hábitats y las perturbaciones a las aves, tanto si la causa se encuentra en el interior como en el exterior de la zona designada.

Otra perturbación significativa que afecta a las aves fue identificada por el Tribunal en esta sentencia, considerandos 44 a 46, en las estructuras de piscicultura existentes.

Según la sentencia, estas estructuras resultaban en el deterioro del hábitat y de la calidad de las condiciones de vida de las aves en el centro de las marismas de Santoña como consecuencia de la autorización de la instalación de estructuras de acuicultura en el estuario y de la explotación de dicha actividad. En la actualidad estas estructuras están demolidas.

La sentencia identificaba como evidente contravención al artículo 4 párrafo 4 de la directiva la inexistencia un sistema de depuración para evitar la contaminación provocada por los vertidos en las Marismas de Santoña.

Estos vertidos de aguas residuales sin depurar procedentes de los municipios de Santoña podían contener sustancias tóxicas y peligrosas. Los considerandos 52 y 53 de la sentencia declaran de manera específica la obligación de establecer un sistema de depuración y de control de los vertidos al medio acuático de las marismas debido a la significativa alteración de la calidad de las aguas de dicha zona que provocan estos vertidos. Los trabajos para solucionar este problema están en curso.

El Reino de España está obligado a conformarse a lo establecido en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2 de Agosto de 1993 en todos sus términos y fundamentalmente en lo que se refiere a la adopción de las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de

abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres.

En virtud del artículo 171 del Tratado, tras su modificación por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, permite al Tribunal de Justicia imponer sanciones económicas a los Estados Miembros por el incumplimiento de las obligaciones declaradas en una sentencia, a propuesta de la Comisión. El apartado 2 del artículo 171, establece que en el momento en que el recurso sea introducido ante el Tribunal, la Comisión indicará la cuantía de la sanción que estime debe ser impuesta de acuerdo a las circunstancias del caso.

LEYBUCHT. Esta Sentencia fue la primera y la más importante sentencia del Tribunal Europeo de Justicia en materia de esta directiva. Esta sentencia, de 28 de febrero de 1991, recaída en el asunto C-57/89, Comisión vs. República Federal de Alemania, el Tribunal declara que la Directiva 79/409/CEE establece un régimen de protección tan estricto que, en cuanto se refiere a las zonas clasificadas como zonas de protección especial, sólo puede considerarse como interés superior al de conservación consagrado en la directiva el de la salud y la vida humana.

LAPPEL BANK. La tercera sentencia de importancia en materia de esta Directiva, con la novedad que ya se pronuncia también, de alguna manera, sobre la directiva 92/43/CEE sobre conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres. En esencia, esta sentencia del Tribunal declara que, al elegir y delimitar una zona de protección especial, un Estado miembro no está facultado para tener en cuenta las exigencias económicas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva 79/409/CEE, ni puede considerarse que ese interés económico pueda ser considerado un interés general superior al interés al que responde el objetivo económico contemplado por esta directiva. Tampoco puede el Estado miembro tener en cuenta a estos efectos, exigencias económicas que obedezcan a razones imperiosas de interés público de primer orden, como las contempladas en el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

PAISES BAJOS. Una sentencia reciente, de enorme importancia, del Tribunal Europeo de Justicia, es la de 19 de mayo de 1998, recaída en el asunto C-3/96, Comisión vs. Reino de los Países Bajos. Esta sentencia viene a consagrar el valor de los inventarios de zonas de importancia para las aves como criterio de base para determinar la necesidad de designación de tales zonas como zonas de protección espacial para las aves bajo el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE.

4. LA DIRECTIVA DEL CONSEJO 92/43/CEE, DE 21 DE MAYO DE 1992, RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES

Esta Directiva se aprovecha de la experiencia adquirida durante más de diez años de aplicación

de la Directiva 79/409/CEE. Su objetivo, comparado con el de la directiva 79/409/CEE, es más ambicioso puesto que pretende la protección y conservación de hábitats y especies de todo tipo, que se enumeran en sus Anexos.

Así lo establece su artículo 2 cuando dice que el objeto de la Directiva es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.

Esta directiva dispone en su artículo 3, apartado 1, que se crea una red ecológica coherente de zonas especiales de conservación denominada "Natura 2000", con el objetivo de garantizar el mantenimiento o en su caso el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE.

El artículo 4 párrafo 1 de la Directiva prevé que, en el plazo de 3 años desde la notificación de la directiva (es decir, antes del 5 de junio de 1995), los Estados miembros comunicarán a la Comisión una lista de lugares susceptibles de ser identificados como lugares de importancia comunitaria y de ser designados como zonas especiales de conservación, proporcionando en el mismo acto la información correspondiente a cada lugar mencionado en la lista.

Pocos Estados miembros han comunicado, a la fecha de hoy, sus listas nacionales.

Tomando como base estas listas nacionales de lugares "candidatos" a su clasificación como zonas de conservación especial comunitarios.

El artículo 5 establece un procedimiento especial, llamado de concertación, para procurar la clasificación como zonas especiales de conservación los hábitats que no han sido propuestos por los Estados miembros y que la Comisión considere que se deben incluir como tales por abrigar un hábitat y/o una especie consideradas como prioritarias.

El artículo 6 establece la obligación para los estados miembros de fijar, para las zonas especiales de conservación, las medidas de conservación necesarias, que implicarán en su caso adecuados planes de gestión. Su párrafo 2 retoma en parte la redacción del artículo 4 párrafo 4 de la directiva 79/409/CEE e impone a los estados miembros, en estas zonas especiales de conservación, la obligación de evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en las medidas que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la directiva.

Particular importancia revisten los párrafos 3 y 4 de este artículo 6. El apartado 3 de dicha directiva, dispone que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de

conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

En caso de que a resultas de la evaluación de impacto realizada, se identificaran efectos negativos, dicho proyecto no podría ser autorizado sin que se procediera a verificar los extremos del artículo 6. 4 de la misma directiva: ausencia de alternativas, las razones imperiosas de interés público de primer orden que lo justificaren y las medidas compensatorias oportunas.

En caso de que el proyecto afectare una especie y/o un hábitat prioritario, sólo podría autorizarse por el procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 6. 4, esto es, por consideradas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de primer orden.

El artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE extiende a las ZEPAS designadas en virtud del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE las garantías establecidas en su artículo 6.

En el artículo 11, la directiva impone a los estados miembros la obligación de vigilar el estado de conservación de los hábitats y las especies, teniendo especialmente en cuenta las especies y los hábitats prioritarios.

En cuanto a la protección de las especies animales, el artículo 12 obliga a los Estados miembros a asegurar la protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) de su Anexo IV en sus áreas de distribución natural, prohibiendo determinadas acciones nocivas como cualquier forma de captura o sacrificios deliberados de ejemplares de esas especies en la naturaleza, la perturbación deliberada de las especies especialmente en sus épocas de reproducción, de cría, de hibernación y migración, la destrucción o recogida intencional de huevos en la naturaleza y el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

Parecidas disposiciones y régimen de protección se establecen en el artículo 13 de la directiva en relación con las especies vegetales que figuran en la letra b) del Anexo IV

El artículo 16 establece y regula el régimen de excepciones a las prohibiciones de los artículos anteriores como lo hacía el artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE.

La Directiva 92/43/CEE no es plenamente de aplicación, aún cuando sólo en determinados aspectos, sino desde fecha reciente (junio de 1994). Por esta razón, en la práctica, a excepción de los procedimientos incoados por la Comisión por no-comunicación de las medidas nacionales de ejecución de esta directiva y por no-comunicación de las listas nacionales de lugares candidatos a la integración en la red de zonas especiales de conservación, la experiencia de la Comisión en cuanto a su aplicación efectiva no puede sino ser muy limitada.

Aún así, la Comisión ha tenido ya ocasión de aplicar el artículo 6.4 de la Directiva en un caso

alemán, el de la autopista "A 20", emitiendo dos dictámenes (el primero de 24 de abril de 1995 y el segundo de 18 de diciembre del mismo año).

Por su actualidad, examinaremos el caso del segundo dictamen, el Dictamen de la Comisión 96/15/CE, de 18 de diciembre de 1995, sobre el tramo de la futura autopista A-20 que atravesará el valle del Peene (Alemania), de conformidad con el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, fue publicado en el D. O. n.º L6 de 9 de enero de 1996.

En este asunto, la Comisión se vio obligada a intervenir ya que el citado proyecto atravesaría dos zonas de protección especial para las aves designadas en virtud de la directiva 79/409/CEE que contenían varios tipos de hábitats prioritarios de los contemplados en la Directiva 92/43/CEE.

La situación económica de la región afectada (Mecklemburgo-Pomerania Occidental), uno de los llamados "nuevos landern", es particularmente sensible con una elevada tasa de paro y una contribución muy inferior a la media nacional al producto interior bruto. El proyecto contribuiría a la mejora de las comunicaciones considerada indispensable para favorecer el desarrollo de esta región atrasada (incluida entre las beneficiarias de los fondos estructurales comunitarios) y formaba parte además de las llamadas Redes Transeuropeas que han de facilitar las comunicaciones entre el centro de la Comunidad y las regiones periféricas.

La ruta A-20 debía necesariamente cruzar el río Peene y su valle, que alberga, entre otros hábitats prioritarios, turberas boscosas y bosques aluviales residuales (n.ºs 44.A1 a 44.A4 y 44.A3 del Anexo I). La zona albergaba varias especies de aves residentes protegidas y servía de zona de paso para ciertas especies migratorias.

Las autoridades alemanas habían estudiado diversas alternativas, y habían elegido la menos perjudicial para el medio ambiente, al este de la localidad de Jarmen. No obstante, la Comisión estaba obligada a garantizar que efectivamente no había alternativas al trazado elegido por las autoridades el interés público evidente, se exigió un estudio que determinara la ausencia de alternativas al trazado escogido, que afectaba a 150 metros de turberas boscosas y tendría efectos indirectos sobre una franja de 1000 metros aproximadamente a cada lado de la autopista. El área afectada era zona de anidamiento, entre otras especies de la cigüeña común.

Se estudiaron dos alternativas posibles que demostraron ser más nocivas para el medio ambiente, y al final se aceptó una propuesta modificada de la alternativa elegida por las autoridades que no afectaría ningún hábitat prioritario aunque sí algunas especies de interés comunitario (pero no prioritarias) como la nutria. Sin embargo, las especies que resultaban afectadas estaban presentes en toda la zona de protección especial, o en otras partes de la misma con lo que quedaba descartado cualquier efecto negativo de carácter significativo sobre las mismas.

En resumen, se consideró finalmente la alternativa menos perjudicial, evitando el deterioro de los hábitats prioritarios y de las especies de aves por las que se había declarado la zona como zona de protección especial. De hecho la alternativa elegida pasaba al lado de una carretera ya existente (300 metros), cerca de la zona poblada del valle, evitando atravesar otras zonas intactas por lo que las repercusiones de la autopista resultaban tolerables.

La Comisión consideró las razones alegadas de interés público de orden superior (necesidad de paliar el desempleo y elevar el nivel de vida de los pobladores de la región en cuestión, situación que ya había sido confirmada por la Comisión al haber hecho de esta región una de las beneficiarias de los fondos estructurales comunitarios, así como la necesidad de fomentar la realización del mercado interior y la cohesión económica y social de la Comunidad) .La Comisión estimó asimismo que, dada la longitud y la situación de la zona de conservación, no era posible evitar su cruce por uno u otro lado, con lo que la ausencia de alternativas quedaba evidenciada.

Las autoridades alemanas presentaron a la Comisión el conjunto de medidas compensatorias tendentes a garantizar la coherencia de la red natura 2000, así como las medidas paliativas de las repercusiones del proyecto durante y después de las obras.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión emitió un dictamen en el que, habida cuenta de las medidas paliativas y compensatorias previstas y considerando que se ha elegido la solución menos perjudicial, declaraba que las repercusiones negativas del proyecto estaban justificadas por razones imperiosas de interés público superior de primer orden.

5. LA DIRECTIVA 85/337/CEE DE 27 DE JUNIO DE 1985 SOBRE LA EVALUACION DE LAS INCIDENCIAS DE DETERMINADOS PROYECTOS PUBLICOS Y PRIVADOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

La aplicación correcta y objetiva de esta directiva de carácter más general, la directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las incidencias de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como directiva sobre el impacto ambiental, debería conducir a la evitación en muchos casos y la moderación en los demás de todo efecto nocivo para el medio ambiente en general, incluyendo, lógicamente la naturaleza y la biodiversidad.

El artículo 2 de la Directiva 85/337/CEE establece que los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

Los proyectos a los que se aplica esta disposición son aquéllos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE.

El Artículo 3 exige que la evaluación de impacto que se realice identifique de forma adecuada los efectos directos e indirectos sobre el medio ambiente.

En virtud del artículo 4 de la directiva, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo I se someterán en todo caso al procedimiento de impacto ambiental, mientras que aquéllos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II, se someterán a dicha evaluación

cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

El artículo 4.2 de la Directiva 85/337/CEE concede a los Estados miembros un poder discrecional para determinar caso por caso cuáles de los proyectos enumerados en el anexo II de la directiva deben, en razón de su naturaleza, dimensiones y localización, ser sometidos a una evaluación de impacto. Los Estados miembros pueden establecer criterios para determinar cuándo un proyecto del anexo II se someterá al procedimiento de evaluación.

Los artículos 5 a 10 determinan el procedimiento, dándose particular importancia a la necesaria participación del público, cuya consulta es obligatoria.

Finalmente, existe una obligación bajo la Directiva de poner a disposición de los posibles afectados por un proyecto en otro Estado miembro, las mismas informaciones que se ponen a disposición de los nacionales.

Cabe destacar que la Directiva 85/337/CEE ha sido modificada por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997. Esta Directiva debe estar incorporada al derecho interno de los Estados miembros y en aplicación desde el 14 de marzo de 1997. La modificación no aporta grandes novedades, aunque sí ciertas clarificaciones conducentes a evitar ciertos problemas de interpretación y aplicación en la práctica a que había dado lugar la redacción algo imprecisa de la Directiva original.

Esencialmente, la modificación:

- Aumenta sensiblemente el número de los proyectos contenidos en el Anexo I, para los que la realización de una evaluación de impacto ambiental es obligatoria.
- Sistematiza el empleo de umbrales o criterios en su propia enumeración de proyectos.
- Amplía y completa los tipos y categorías de proyectos del Anexo II.
- Permite el empleo simultáneo de umbrales y evaluación caso por caso de los proyectos del Anexo II.
- Precisa el contenido del artículo 3, los estudios no sólo identificarán, sino describirán adecuadamente los efectos potenciales de los proyectos
- Impone como obligatorio el examen de alternativas.
- Extiende las obligaciones de los Estados miembros para facilitar el acceso del público a las resoluciones de las autoridades competentes
- Precisa el contenido de las obligaciones del promotor en cuanto a la información a suministrar sobre el proyecto
- Precisa y aumenta las obligaciones de información a otros Estados miembros que puedan ser afectados por los proyectos.
- Obliga a aplicar ciertos objetivos para apreciar si determinados proyectos del anexo II deben ser sometidos o no a evaluación de impacto, entre ellos, la sensibilidad de la zona afectada (zona de protección especial para las aves o hábitat) o la acumulación de proyectos.¹

También en el ámbito de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, el **Tribunal Europeo de Justicia ha tenido ocasión de interpretar diversas cuestiones de aplicación, destacando las siguientes sentencias:**

GROßKROTZENBURG, Sentencia de 11 de agosto de 1995, Asunto C-431/92, Comisión contra República Federal de Alemania. Esta importante sentencia debe ser interpretada en su contexto: la República Federal de Alemania, había transpuesto la directiva tardíamente y había sido llevada ante el Tribunal por no haber sometido a evaluación de impacto de acuerdo con la directiva la extensión de una central térmica. Evidentemente, bajo la legislación alemana aplicable, y en ausencia de transposición de la Directiva en derecho interno alemán, esta extensión no había sido sometida a evaluación de impacto como lo requería la Directiva. La República Federal de Alemania alegó en primer lugar que podía aceptar que la Comisión la llevara al Tribunal por no haber transpuesto la Directiva, pero no por no haberla aplicado en ausencia de ley nacional de transposición. El Tribunal rechazó este argumento y estimó además que la Comisión, en su papel de "Guardiana de los Tratados" es competente por sí sola para decidir si persigue o no a un Estado miembro por incumplimiento de sus obligaciones también en casos concretos. También alegó la República Federal de Alemania que la extensión de un nuevo bloque de la central térmica existente no podía ser considerada un nuevo proyecto. El Tribunal consideró que dado que la potencia de la extensión era de 500 MW, por encima de los 300 MW que figuran en el Anexo I de la Directiva para someter el proyecto a una evaluación de impacto obligatoriamente, esta extensión debía ser considerada un proyecto en el sentido del artículo 4 y del Anexo I de la Directiva, y por tanto, existía la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental.

¹ A efectos de orientar a las autoridades españolas, me permito recordarles que la única evaluación de impacto ambiental reconocida por la legislación comunitaria es la que respeta la Directiva 86/337/CEE y a partir de marzo de 1999, la 97/11/CE. La realización de cualquier "evaluación de impacto" adjetivada ("resumida", "abreviada", "simplificada" ¼) que no respete estrictamente los artículos 5 a 10 de la Directiva 86/337/CEE tal como queda modificada, y en particular cuando se refiere a proyectos de los enumerados en los Anexos I o II de la Directiva, equivale a que no se ha respetado la Directiva.

DIQUES HOLANDESES, Sentencia de 24 de octubre de 1996, Asunto C-72/95, Comisión contra Reino de los Países Bajos. En esta sentencia, el Tribunal condenó al Reino de los Países Bajos por haber establecido un “umbral” inadecuado para determinar si los proyectos de diques o de sus modificaciones (proyectos del anexo II de la Directiva) debían ser o no sometidos obligatoriamente a una evaluación de impacto ambiental. En la práctica el Tribunal reconoce la posibilidad (como lo hace la Directiva) de establecer umbrales u otros criterios para determinar si los proyectos del anexo II deben ser sometidos o no a una evaluación de impacto obligatoriamente. El Tribunal sin embargo, determina que en el concepto de dique debe caber también el de su modificación sea por desplazamiento, refuerzo, ensanchamiento, sustitución o una combinación de estos supuestos. Dice el Tribunal que si los criterios o umbrales determinados en la legislación de los Estados miembros son de tal naturaleza que excluyen a priori la casi totalidad de una categoría de proyectos (en este caso se trataba en particular de proyectos de diques) de la obligación de ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental, el Estado miembro en cuestión excede ampliamente el margen de apreciación de que dispone en virtud del artículo 2 párrafo 1 y del artículo 4 párrafo 2 de la Directiva. El Tribunal concluye, finalmente, que el Estado que haya establecido umbrales o criterios de esta naturaleza está obligado a tomar medidas para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, y en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental.

(*) Las opiniones del ponente no tienen porqué coincidir con las de la Comisión Europea

2.

LA RED NATURA 2000: ASPECTOS TÉCNICOS DE LAS DIRECTIVAS 79/406 CE Y 92/43 CE.

D. MIGUEL AYMERICH HUYGHUES DESPOINTES
Dirección General XI
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.
Comisión Europea (*)

Moderador: Jesús Díez Vázquez
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del
Territorio.
Junta de Castilla y León

Esta mañana se ha hablado de dos Directivas que son bastante diferentes, entre otras cosas por razones de fecha. La Directiva de Aves es del año 1979 y se ha comentado anteriormente que había incluso poca base jurídica para sacarla adelante, pues no existía un artículo claro en el Tratado que permitiera desarrollarla.

Este hecho explica que habiendo una diferencia de 13 años entre la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitat aparecieran una serie de problemas de ajuste entre las dos Directivas. Algo que se resuelve, más o menos felizmente, en la Directiva de Hábitat que engloba mucho de lo que anteriormente decía la Directiva de Aves.

La creación de la Red Natura 2000 tiene dos entradas. Por un lado la Directiva de Aves y por otro lado la Directiva de Hábitat. Las diferencias entre ambas son, básicamente, que la Directiva de Aves es un ejercicio prácticamente único de cada uno de los Estados miembros: el Estado decide cuáles son las zonas que merecen ser designadas en base a unos criterios, y a continuación envía estas designaciones a la Comisión, que las clasifica para que formen parte directamente de la Red Natura 2000.

La Directiva de Hábitats va mucho más allá porque no sólo se dedica a las aves sino que se dedica a los tipos de hábitats y a las especies, actuando mediante un sistema mucho más complejo. Primero se produce el envío de una lista nacional que debería haberse realizado en junio de 1995, tres años después de la promulgación de la Directiva.

Con estas listas nacionales se pasa una lista de lugares de interés comunitario. Y después de que

esta lista se promulgue, los Estados tienen seis años para designar las zonas de especial conservación. Esto está previsto para el año 2004, aunque debido al retraso en el envío de las listas nacionales ninguna lista de lugares de interés comunitario ha sido todavía aprobada, pese a que ya se nos ha pasado el plazo (junio de 1998).

En lo referente a la Directiva de Aves, solamente hablaremos de sus implicaciones territoriales dejando de lado los temas de la caza o del comercio porque son aspectos complejos y que requerirían de más espacio de tiempo. Lo que pretende la Directiva, sencillamente, es conservar **todas** las aves. Es una noción bastante moderna porque otros convenios o textos internacionales se refieren a determinadas especies o a parte de las aves. La Directiva engloba a todas las aves, analizando su situación, permitiendo su caza o explotación si se encuentran en buen estado de conservación.

Para llevar a cabo esta protección, se hace una designación de zonas ZEPAS o Zonas de Especial Protección para las especies contenidas en la lista del Anexo 1 de la Directiva y las especies migratorias, no incluidas en el Anexo 1. El procedimiento es el siguiente. Cada Estado miembro envía a la Comisión el listado de aquellas zonas que ha considerado como importantes, creando una Red Coherente.

¿Qué especies están incluidas en el Anexo 1? La red de ZEPAS incluye a 181 especies de las más de 500 que hay en Europa. Las razones para esta selección, tras largos debates en Comités científicos, son las de vulnerabilidad, escasa distribución y, desde luego, la consideración de especie en peligro.

Se ha mencionado que la Directiva no contiene los criterios de designación de las ZEPAS. Esos criterios fueron desarrollados con posterioridad a la promulgación de la Directiva a través de un consenso establecido entre grupos científicos y especialistas en aves, en los que no vamos a entrar. Lo cierto es que dichos criterios existen y no permiten que cada Estado aplique la Directiva libremente. El mencionado consenso científico establece, por ejemplo, criterios sobre la reproducción de determinadas aves, su invernada u otros aspectos de su vida que pueden afectar al territorio de varios Estados miembros.

España es, con diferencia, el Estado miembro que más zonas ha designado de toda la Unión Europea. Pero como es el país que tiene más aves incluidas en el Anexo 1, debe seguir adelante para completar sus zonas. En su conjunto, Europa tiene por delante un gran esfuerzo. En 1999 se celebra el vigésimo aniversario de la promulgación de la Directiva, con sus correspondientes celebraciones y sus análisis de los logros positivos y las facetas negativas. Entre estas últimas está el hecho negativo de que 20 después todavía estamos discutiendo asuntos de designación de zonas.

Como faceta positiva está la Sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Justicia contra el Reino de los Países Bajos, referente a la designación de zonas de especial protección. Una sentencia que quizás impulse la designación por parte de otros Estados.

En el caso de España, si analizamos las designaciones realizadas por Comunidades Autónomas, comprobaremos que destacan algunas de ellas por su alto grado de designación, mientras que otras no han designado nada todavía.

Al hablar de falta de designación nos referimos a las carencias observadas por parte de la Comisión mediante los datos científicos que obran en su poder y que le permiten analizar el grado de cobertura de las poblaciones de aves. Tanto de los diferentes Estados miembros como de manera global. La Comisión ha realizado un inventario de zonas importantes, y cada Estado miembro ha llevado a cabo inventarios propios de zonas con valor ornitológico, que servirán de referencia a la hora de establecer una ZEPA. En España hay especies que aparecen bien cubiertas, como sucede con la Cerceta Pardilla, el 99 % de cuyo hábitat está protegido en una ZEPA.

Sin embargo, cuando pasamos nuestra atención a otras especies, comprobamos que los porcentajes de protección bajan de forma preocupante. Sobre todo en especies exclusivas de España, como la alondra de Dupont que tiene sólo el 3 ó el 4 % cubierto. Otra especie específica nuestra, como la Ubara canaria, sólo tiene un 14 % protegido. En cuanto a la superficie que, teóricamente, debería cubrir esta red de ZEPAS en España, estamos lejos de los datos manejados por los inventarios.

Respecto a la Directiva Hábitats, en una primera aproximación estimamos que tiene unos objetivos muy amplios y audaces pues pretende conservar toda la biodiversidad. Sin embargo, al profundizar en su articulado comprobamos que los objetivos aparecen más restringidos al hablar de estados de conservación favorables de los hábitats naturales y de las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario. Es decir, que volvemos a unos tipos de hábitat y a unas especies muy concretas y no a la totalidad. Estamos ante un enfoque diferente del de la Directiva Aves.

Lo que sí es cierto es que, por primera vez en Europa, aparece en un texto la noción de hábitat natural según un concepto moderno. Al contrario que en otros Convenios internacionales que hablan de hábitats de las especies.

La Directiva define exactamente qué tipos de hábitat y qué tipos de especies son de interés comunitario. Para los hábitats, se refiere a aquellos que están amenazados de desaparición o que presentan un área de distribución reducida o que constituyen ejemplos representativos de algunas de las regiones. Un enfoque similar al caso de las especies. Dentro de los hábitats y las especies, existe un grado de mayor responsabilidad por parte de la Unión Europea en el caso de aquéllos que están básicamente distribuidos en el territorio de la Unión.

La definición de los hábitats fue un trabajo técnico verdaderamente complicado y dio lugar a la publicación de un Manual de 100 páginas de extensión cuyo contenido es ciertamente complejo para quien no está familiarizado con este tema. El trabajo se ha llevado a cabo por Regiones biogeográficas, única forma de compartimentar la ingente información necesaria. España está presente en Regiones que reciben un tratamiento muy especial a causa de su enorme riqueza en biodiversidad y endemismos. Así, España está incluida en la Región Mediterránea, en la Región Atlántica, que engloba el norte de la península, en la Región Alpina, que nos afecta en la zona pirenaica y en la Región Macaronésica (Canarias).

REGIÓN	Nº de lugares	Hectáreas
Macaronesia	172	273.854
Alpina	27	345.231
Atlántica	70	687.889
Mediterránea	378	5.876.663
TOTAL	647	7.183.637

Una de las grandes diferencias entre la Directiva Hábitat y la de Aves es que la primera dice cómo se ha de hacer el trabajo, tanto desde el punto de vista técnico como temporal. La segunda, en cambio, se limita a decir que había que designar zonas. Quizás por este motivo han pasado 20 años y no hemos sido capaces de completar el trabajo. Por eso, la Directiva Hábitat ha ido mucho más allá.

El proceso que sufren las listas es el siguiente. Una vez elaboradas por el Estado miembro, son enviadas a la Comisión a través de los cauces jurídicos establecidos. La Comisión remite las listas al Centro Temático de la Naturaleza, con sede en París y dependiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente, donde se realiza el trabajo técnico. Lo primero que hace el Centro Temático es comprobar que no hay errores en la forma de cumplimentar el formulario standard por cada Estado. Estos formularios contienen mapas a escalas determinadas para determinar con precisión qué tipo de hábitats y qué especies hay en cada zona.

Analizados los formularios, se remiten al Estado miembro si se han encontrado deficiencias. Una vez hechas las posibles correcciones, se llevan a cabo los Seminarios Biogeográficos. Los Seminarios se hacen por Regiones Biogeográficas, reuniendo a expertos de los Estados miembros, al personal del Centro Temático, de la Comisión, a expertos independientes de prestigio y a representantes de las ONG.

En los Seminarios se determina cuáles son los hábitats y las especies presentes en cada Región. Una vez completadas las listas de referencia se dan los pasos siguientes: el primero es comprobar, especie por especie y hábitat por hábitat, las listas que ha enviado cada Estado. El segundo paso es tomar la decisión de incluir o no en la Red Natura 2000 los espacios propuestos por el Estado miembro. A diferencia de lo que sucedía con la Directiva Aves, la Directiva de Hábitat permite que únicamente entren a formar parte en la Red Natura 2000 los espacios de interés comunitario. Se celebran al menos dos Seminarios para cada una de las Regiones Biogeográficas. Al final del segundo se determinan cuáles serán los lugares de interés comunitarios de cada Región.

En junio de 1998 se debería haber adoptado la lista de lugares de interés comunitario. Pero de momento no se ha adoptado ninguna y están pendientes las seis listas, una por cada Región. Si llega finalmente la lista de Canarias, la primera que estará preparada será la de la Región

Macaronesia, que podría estar ultimada dos o tres meses después de recibida la propuesta de Canarias.

La Comisión ha empezado ya el análisis de las listas españolas y dispone de los primeros resultados. Se puede comprobar que donde más hábitats y especies existen es en la zona mediterránea. Y esto es por dos razones. La primera es por que ocupamos una gran superficie mediterránea. Y la segunda porque la Región Mediterránea fue un foco de biodiversidad en la época de las glaciaciones, con una gran cantidad de especies endémicas y exclusivas de la zona. Comprobamos también, a la vista de las listas españolas, que 25 % de las especies no tienen todavía propuesto ni un solo lugar, a pesar de ser especies prioritarias que sólo existen en España o en la Unión Europea.

Una vez declaradas las zonas, se aplica el artículo 6 de la Directiva, dividido en cuatro subartículos, que se aplican tanto a zonas designadas por la Directiva Aves como a las zonas de la Directiva Hábitats. Lo que viene a decir el artículo es lo que habrá que hacer en el futuro sobre la gestión de las zonas.

Se puede comprobar que la Directiva Hábitat no es muy precisa al respecto, cuando menciona las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales apropiadas para mantener en condiciones idóneas una zona. Porque aquí entra en juego el principio de subsidiariedad, en el sentido de que cada Estado tendrá que estudiar cuál es el mejor sistema que asegure el que la zona mantendrá los valores naturales que motivaron su designación o declaración.

En cuanto a las implicaciones para proyectos que pueden afectar a zonas designadas, la primera medida es comprobar si un proyecto, ya sea dentro o fuera de la zona, va a tener un impacto significativo. Vemos que hay una cierta indefinición ya que no se define qué se entiende por "impacto significativo". Para intentar aclarar este asunto, tuvo lugar hace poco una reunión de los Directores Generales de Conservación de la Naturaleza de los diferentes Estados miembros y de la Comisión.

Si existe impacto significativo, estudiamos si existen alternativas al proyecto, y en caso negativo si el proyecto propuesto es de interés público. En el caso de que el proyecto carezca de alternativas, sea de interés público y no amenace a especies prioritarias, entonces basta con elaborar medidas de compensación y comunicarlas a la Comisión.

Si hay especies y hábitats prioritarios, pero hay una razón de salud, seguridad o medio ambiente, se aplica la misma regla. Si hay otros tipos de razones que aconsejan continuar con el proyecto, es necesaria una consulta a la Comisión sobre si se puede hacer o no la obra prevista.

Otra de las cuestiones sobre las que se ha hablado poco es la forma de pagar todo esto. Un artículo de la Directiva Hábitat menciona cómo se va a financiar la Red Natura 2000 mediante una serie de etapas. Como primera medida, los Estados miembros tienen que evaluar los costes generados por mantener la Red. Hecha esta valoración, se envía a la Comisión en busca de una concertación. Pero hasta la fecha, ningún Estado ha hecho la valoración.

Cuando la Directiva inició su andadura, se pensó que se crearía un instrumento financiero específico para la Red Natura 2000. Una idea que ha sido ya descartada. Habrá que utilizar, por

tanto, instrumento ya existentes. Otros países han utilizado en Fondo de Cohesión para financiar proyectos relacionados con la Red.

Si tenemos que referirnos a un programa específico, el único que ha venido actuando regularmente, al menos hasta ahora y desde el año 1992, ha sido el LIFE Naturaleza. Cuando comprobamos la cuantía de las cifras, vemos que España es el Estado que más ha recibido. Pero, acostumbrados a las ayudas que se manejan en otros tipos de fondos, los 10.000 millones destinados a conservación de la Naturaleza parecen realmente escasos. En estos momentos está en discusión el Programa LIFE-3, que comenzaría a funcionar en el año 2000 con una dotación presupuestaria algo mayor.

Para terminar, recordar que mediante la Directiva Hábitat, España ha propuesto cerca de 600 zonas con una superficie total de 70.000 kilómetros cuadrados. Es un territorio importante, pues representa alrededor del 14 % de la superficie española. Con todo, sigue habiendo muchos hábitats y especies que no están bien cubiertos. Cuando tengan lugar los Seminarios Biogeográficos estas carencias van a salir a la luz y se pedirá muy probablemente a España que complete esa Red y que mejore substancialmente sus aportaciones.

(*) Las opiniones del ponente no tienen porqué coincidir con las de la Comisión Europea.

3.

LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y ESPACIOS NATURALES.

Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, y Real Decreto 1131/1988, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986.

D. JOSÉ LUIS OBESO GÓMEZ

Subdirector General de Impacto Ambiental y Actuaciones Sectoriales.

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Ministerio de Medio Ambiente

Moderador: Carlos Domínguez Collado

Ministerio de Medio Ambiente

En primer lugar, deseo agradecer a los organizadores la invitación que me han hecho para intervenir en esta Jornada y felicitar a los miembros de la Red de Autoridades Ambientales por los importantes avances que están logrando con sus actividades.

Aunque el título de la ponencia es el Real Decreto Legislativo 1302/1986 sobre Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, temas suficientemente conocidos por la mayoría de los presentes, considero más interesante poner de manifiesto algunos de los elementos, contenidos en dichas normas, enlazando con lo expuesto en la ponencia del Sr. Ruiz Tomás y con la comentada Directiva comunitaria 85/337/CEE.

El Real Decreto Legislativo se ha venido aplicando durante 12 largos años y no podemos hacer un balance complaciente. Sabemos que hemos tenido muchas dificultades, fundamentalmente las que vienen determinadas o derivadas de la forma en que España transpuso en su día la Directiva 85/337.

La citada Directiva dispone que todos los proyectos del Anexo 1 se someterán a evaluación de impacto ambiental, y que los proyectos del Anexo 2 se someterán a dicho procedimiento cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen. A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuales, entre los proyectos pertenecientes a este Anexo 2, deberán ser objeto de evaluación.

España optó por la vía de incluir en el Anexo único del Real Decreto Legislativo 1302/1986 cinco actividades del Anexo 2, de manera que el resto de proyectos de este Anexo quedaban explícitamente fuera de la obligación de ser sometidos a la evaluación de impacto ambiental.

Como consecuencia de esa forma de transposición, la Comisión tiene abierto un procedimiento de infracción contra España. Hay un dictamen motivado del año 1992; España se ha defendido en varios momentos del procedimiento alegando una interpretación de la Directiva que la Comisión no ha aceptado. España ha argumentado la existencia de leyes sectoriales y de algunas Comunidades Autónomas que sí han ido estableciendo la obligación de someter determinados proyectos del Anexo 2 al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Así se ha alegado, aludiendo a la Ley de Aguas cuando establece, para determinadas actividades en el dominio público hidráulico, la necesidad de evaluar cuáles son los efectos ambientales a la hora de solicitar una autorización. También se esgrimió una Orden del Ministerio de Industria sobre contaminación atmosférica, que también exige que para las instalaciones, ampliaciones, o traslado de determinadas industrias, la solicitud contenga una evaluación de sus efectos ambientales.

La Ley 4 de 1989 de Espacios Naturales también establece de manera sectorial la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental las transformaciones del uso del suelo cuando supongan la eliminación de la cubierta vegetal, arbustiva o arbórea, cuando dichas transformaciones supongan un riesgo potencial a las infraestructuras de interés general de la Nación, y en todo caso cuando afecten a superficies superiores a 100 hectáreas. También hay otras Leyes más, como la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que establece la obligación de someter determinadas obras portuarias a evaluación de impacto ambiental.

Mencionemos finalmente la Ley 54 de 1997 del Sector Eléctrico, que establece también la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental las redes de transporte de energía eléctrica que tengan una determinada tensión y una determinada longitud. Además se ha alegado ante la Comisión que las Comunidades Autónomas, en el uso de sus competencias legislativas para establecer medidas adicionales de protección, también han dictado normas que han traspuesto el Anexo 2, o bastantes de las actividades contempladas en él, y las someten de hecho a evaluación ambiental.

Se ha alegado también que, desde la Administración del Estado, a determinados proyectos del Anexo 2 en la práctica se les aplica directamente la Directiva. Aunque esos proyectos, de acuerdo con la Legislación del Estado, no tendrían que pasar por evaluación de impacto ambiental, en la práctica reciben una

aplicación directa de la Directiva y son sometidos a dicha evaluación.

Todos los argumentos que ha esgrimido España de momento no han servido a la Comisión. Así que, en definitiva, el procedimiento de infracción contra España continúa y estamos trabajando para trasponer de forma rápida la nueva Directiva 97/11, por la que se modifica la Directiva de 1985, con lo que podría paralizarse ese procedimiento de infracción.

Al margen del problema que ha supuesto la forma descrita de trasponer la Directiva, nuestro Real Decreto Legislativo contiene todos los elementos que constituyen la esencia de la evaluación de impacto ambiental. En alguna medida, la fórmula que España aplicó para transponer la Directiva es incluso una forma que va más allá de lo que la Directiva pretendía. Así, por ejemplo, la Declaración de Impacto Ambiental se constituye en una forma de intervención de la autoridad ambiental que, al formular la Declaración, se pronuncia sobre la conveniencia o no de realizar esa obra o proyecto, y fija las condiciones en que debe de realizarse.

Esta posición del órgano ambiental, en el caso español, es más intervencionista que lo que la propia Directiva pretendía y que lo aplicado en otros países. Por lo demás, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental consta de una serie de hitos que aseguran la aplicación de los conceptos básicos del procedimiento.

El procedimiento se inicia realizando consultas mediante una Memoria resumen dirigida a personas, instituciones y administraciones. La práctica de estos años es que se realiza una media de 60 ó 70 consultas por proyecto, incluidos desde Organizaciones No Gubernamentales (ONG), hasta Universidades, Administraciones Central y Autonómicas, Administraciones Locales e Institutos Tecnológicos. Esta consulta es una primera fórmula de participación que aporta muchas ideas y que se constituye en una pieza fundamental del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Posteriormente, llega el período de información pública durante el cual todo ciudadano puede hacer alegaciones. Este es otro mecanismo de participación pública que, además de aportar muchos elementos de juicio al procedimiento, es una plasmación del principio de participación del público en la toma de decisiones.

La experiencia de estos años indica que va a más la participación de los ciudadanos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Al menos esa es la experiencia que se tiene desde la Administración General del Estado, coincidiendo con el incremento de conciencia y de inquietud ambiental existente en la sociedad. Cada vez hay más

instituciones, administraciones y personas que responden a las consultas previas. Y cada vez sus contestaciones son más centradas y depuradas, de manera que constituyen un elemento fundamental en manos del promotor que ha de realizar el Estudio de Impacto Ambiental. Aporta ingredientes fundamentales y al mismo tiempo piezas claves para que el evaluador final, antes de tomar una decisión, cuando recibe el expediente completo, analice y contraste si en el Estudio de Impacto Ambiental se han recogido, desarrollado y resuelto las observaciones y comentarios que los ciudadanos han trasladado en esa fase de consultas previas.

El Estudio de Impacto Ambiental es una pieza fundamental en el proceso de evaluación. La responsabilidad de realizarlo le corresponde al promotor, y también se están produciendo avances muy importantes en la calidad de esos Estudios, resultando más completos, y utilizando técnicas de valoración de los impactos mucho más rigurosas.

En cualquier caso no podemos hacer un balance triunfalista, pero también hay que constatar que, partiendo de cero en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, se han conseguido resultados importantes. Esto hay que reconocerlo. Todavía quedan nuevos aspectos que mejorar para que el balance sea totalmente positivo.

Antes de hablar de las perspectivas del texto que se está preparando para transponer la Directiva de 1997 hay que decir que los problemas no se resuelven solamente dictando normas, por muy perfectas que sean. Este es un proceso dialéctico y dinámico. Un proceso en el que intervienen muchos agentes y en el que cada uno tiene la responsabilidad de contribuir a conseguir los mejores resultados. Al decir todos, nos referimos al promotor, al órgano competente para autorizar esa actividad, al órgano ambiental, a los ciudadanos, a las Instituciones consultadas, etcétera. De la participación activa de todos los agentes en el procedimiento pueden salir mejoras sustanciales.

La Directiva de 1985 deja bien claro que la responsabilidad de hacer la evaluación no es del órgano ambiental. La responsabilidad de la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente de un proyecto de actividad es, en primer lugar, del promotor. En segundo lugar, del órgano competente para autorizar el proyecto. Son ellos los que tienen que evaluar las repercusiones de su proyecto, de su acción sobre el medio ambiente. Y en aplicación del principio "quien contamina paga", es el promotor el que tiene que establecer y financiar las medidas correctoras y minimizadoras, de manera que los impactos sobre el medio ambiente sean los menos posibles.

Esto es algo muy importante. Porque esa idea de que el órgano ambiental es el que, gracias a una documentación determinada, tiene que hacer el milagro de santificar desde el punto de

vista medioambiental determinados proyectos, es una concepción que hay que descartar y recuperar lo que es la filosofía primigenia de la Directiva de 1985. Una idea en la que se insiste aún más en la Directiva de 1997 y en la propuesta de Directiva comunitaria de evaluación de planes y programas.

En estos momentos, el Ministerio de Medio Ambiente tiene un texto muy avanzado de transposición de la nueva Directiva de 1997, resultado de meses de trabajo, y se finaliza en estos días el proceso de consultas a distintos departamentos ministeriales que son órganos sustantivos que tienen que autorizar proyectos, o que aprueban proyectos. También se ha consultado a Unidades de nuestro propio Ministerio, como promotoras de proyectos. Y una vez que recibamos las contestaciones a esas consultas, el plan es remitirlo a las Comunidades Autónomas para consulta antes de final de año.

El texto ya elaborado cumple varios objetivos. En primer lugar incorpora todas las modificaciones que la Directiva 97/11 ha supuesto sobre la Directiva de 1985. Son cuatro novedades fundamentales: una de ellas es que se amplía considerablemente la relación de autoridades del Anexo 1, una es justamente fijar umbrales o criterios para seleccionar aquellos proyectos del Anexo 2 que tengan que pasar por evaluación de impacto ambiental.

El texto incluye un Anexo 1 que incorpora todos los proyectos del Anexo 1 de la Directiva 97/11, además de un buen número de proyectos del Anexo 2, para los que ya se fijan umbrales o criterios que determinan la obligación de someter esos proyectos a una evaluación de impacto ambiental.

Incluye asimismo una Anexo 2, que incorpora aquellos proyectos del Anexo 2 de la Directiva para los cuales no es fácil establecer umbrales o criterios que puedan ser fiables. Es decir, para casos en los que no se pueda calibrar exactamente si esos proyectos van a producir impacto o no, y teniendo en cuenta además que son actividades en las que previsiblemente van a aparecer pocos proyectos, hemos preferido que el análisis y la selección se haga mediante un estudio caso por caso.

En otro orden de cosas, se incorpora el Anexo 3 de la Directiva de 1997 que aporta unos criterios, que no tenía la Directiva de 1985, y que deben ser tenidos en cuenta para decidir cuándo se someterá un proyecto de Anexo 2 a evaluación de impacto ambiental.

Hay otra exigencia de la Directiva de 1997 que también se incorpora como novedad. Es que la Administración competente puede aportar al promotor de un proyecto los estudios e informes con los que cuente y que tenga a su disposición. El promotor puede también pedir al órgano competente que se pronuncie sobre el alcance de la documentación y de la información que tenga que aportar en el Estudio de Impacto

Ambiental. Finalmente incorpora también las exigencias derivadas del Convenio de Espoo sobre impactos ambientales transfronterizos.

Hay otras novedades en nuestro texto de transposición que no vienen determinadas ni son exigidas por la Directiva 97/11, pero que nosotros hemos considerado importante agregar. España introduce también la obligación de evaluar planes y programas, incorporando los conceptos básicos de la propuesta de Directiva comunitaria de Evaluación de Planes y Programas.

Nos parece un tema importante porque ya hay Comunidades Autónomas que lo han introducido en su legislación y el Ministerio quiere estar en sintonía, sin perjuicio de que si la evolución de la propuesta Directiva va por otros derroteros tengamos que adaptarla en un futuro.

Otras novedades que introducimos en nuestro texto derivan de la experiencia que a lo largo de estos años hemos ido desarrollando. Por ejemplo, establecemos una fórmula para determinar cuál es el órgano ambiental al que corresponde hacer la evaluación de impacto ambiental. Hasta ahora, el Real Decreto Legislativo establece que el órgano ambiental es el órgano de la Administración a la que corresponda la autorización o aprobación del proyecto.

Sin embargo, encontramos actividades que no figuran en la normativa básica de Estado, y que algunas Comunidades Autónomas recogen en sus normativas que ese tipo de actividades serán sometidas a evaluación de impacto ambiental, especificando que esto será así cuando se trate de proyectos que autoriza o aprueba la Comunidad Autónoma. Pero hay otras Comunidades Autónomas que van más allá y establecen que cuando un proyecto que aprueba o ejecuta el Estado en el ámbito de esa Comunidad Autónoma esté obligado por la Ley Autonómica a pasar por evaluación de impacto ambiental, entonces debe pasar por el procedimiento establecido en la Ley autonómica y ser el órgano ambiental de la autonomía el que haga la Declaración de Impacto Ambiental.

Sobre este punto hay distintas interpretaciones. El Consejo de Estado se pronunció hace unos años, así como los servicios jurídicos y las Secretarías Generales Técnicas de varios Ministerios. Era un tema que no estaba resuelto hasta ahora y que corría el peligro de que en el futuro se volviera a repetir. Si las Comunidades Autónomas pueden establecer medidas adicionales de protección más allá de las que establezca la normativa básica, podría repetirse la situación. Hemos optado por una forma nueva aceptando que si un proyecto del Estado se desarrolla en una Comunidad Autónoma que tiene establecido en su Ley que ese proyecto tiene que pasar por la evaluación de impacto ambiental, entonces será el órgano ambiental del Estado el que realice el procedimiento.

Otra novedad es que en el caso en que un promotor nos presente un Estudio de Impacto Ambiental que consideremos incompleto o deficiente, podremos pedirle nueva documentación. Y si se considera que esa documentación adicional es relevante se podrá exigir que se someta a un nuevo procedimiento de información pública.

Reforzamos el papel del órgano ambiental en las tareas de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las Declaraciones de Impacto Ambiental que, hasta ahora, correspondían fundamentalmente al órgano sustantivo. Y el órgano sustantivo tendrá competencias en ese campo, pero hemos querido reforzar también la posición del órgano ambiental en esta materia.

La Ley incorpora un régimen sancionador e incluye un título relativo a medidas disciplinarias. Ese título contempla también, como novedad, que cuando una obra que tenga que pasar por evaluación de impacto ambiental empiece a realizarse sin haber cumplido este requisito, se podrá suspender la obra por el órgano sustantivo o a instancia del órgano ambiental.

Terminaré llamando la atención sobre el reto que va a representar la transposición de esta Directiva. La transposición de la Directiva va a resolver unos problemas y dar un paso adelante en la protección del medio ambiente. Ahora el reto que tenemos desde los órganos ambientales es grande. En estos momentos, con los medios que tenemos, tanto materiales como humanos, se están produciendo algunos retrasos en la formulación de las Declaraciones de Impacto Ambiental.

Las perspectivas que nos abre la transposición de la Directiva es que el número de proyectos que tendrán que ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, en el caso de la Administración del Estado se va a multiplicar considerablemente. Pero más aún en el caso de las Comunidades Autónomas.

Por ello, es necesario adoptar cuanto antes las medidas necesarias para hacer frente a las dificultades que ello va a suponer.

4.

LEY 4/1989 DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES.

REAL DECRETO 1997/1995 DE ESPACIOS NATURALES.

D. JESÚS SERRADA HIERRO

Subdirector General de Conservación de la Biodiversidad.

Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

Ministerio de Medio Ambiente.

Moderador: Carlos Domínguez Collado
Ministerio de Medio Ambiente

La Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, constituye la norma básica en materia de conservación de la naturaleza en nuestro país. Muchos de sus planteamientos y objetivos hacen de ella uno de los instrumentos legales más avanzados de nuestro entorno social y político. Recurrida por varias Comunidades Autónomas, en algunos de los aspectos que más conflicto competencial provocaban, fue objeto de una sentencia del Tribunal Constitucional (102/1995 de 26 de junio), que provocó una modificación plasmada en la Ley 41/1997 de 5 de noviembre.

La Ley 4/89 incorpora los principios del desarrollo sostenible, propone la declaración de utilidad pública o interés social de las actividades encaminadas al logro de sus finalidades, impone a todas las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias la aplicación concreta del artículo 45 de la Constitución en lo relativo a los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, así como su restauración.

Incorpora también la previsión de que la planificación hidrológica prevea en cada cuenca los requisitos precisos para la conservación de los espacios naturales, y muy particularmente, de los humedales. Igualmente, establece la necesidad de mantener el potencial biológico y la capacidad productiva en la utilización de suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos, teniendo en cuenta los ecosistemas naturales.

Más allá de los puros principios de orden biológico, esta Ley incorpora disposiciones de gran interés e importancia para la planificación y la integración socioeconómica de los espacios naturales en el entorno rural o seminatural en que se enclavan. Concretamente, se introduce la figura de las Áreas de influencia socioeconómica, integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentra ubicado un Espacio Natural Protegido (ENP). Estas Áreas pueden recibir, y de hecho reciben, un tratamiento diferenciado en cuanto a subvenciones y apoyo a determinadas actividades compatibles con la conservación, por parte de las administraciones públicas.

Igualmente, se introduce en una de sus disposiciones adicionales, la posibilidad de conceder ayudas a las asociaciones sin ánimo de lucro (ONGs) que cooperen en el cumplimiento de las finalidades de la presente Ley, a través de la adquisición de terrenos o el establecimiento en ellos de derechos reales. También se abre la posibilidad de ayudar a los propietarios de terrenos en la aplicación de los planes de conservación de ENPs o de especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

Pero sin duda, uno de los instrumentos de más alcance y utilidad creados por esta Ley para la consecución de sus objetivos, es sin duda la de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Estos planes, cuya fuerza queda reflejada en el hecho de que la planificación sectorial territorial o física, cuando exista contradicción con lo establecido en un PORN, deberá adaptarse a lo previsto en este, tienen unas enormes posibilidades para conjugar, de manera real y efectiva las necesidades de conservación de la biodiversidad y las derivadas del desarrollo socioeconómico.

Los PORN, además de diagnosticar el estado de conservación de los recursos naturales y de atender a la aplicación de medidas que mejoren dicho estado, deben incluir el detalle de las actividades que requieren una evaluación del impacto ambiental en el ámbito en que se aplican, así como criterios orientadores de las políticas sectoriales que inciden en dicho ámbito territorial. Estos aspectos se tratan más adelante en relación con la aplicación de la Directiva Hábitats en España.

Por último, hay que destacar que la Ley 4/89, formalmente se ha considerado como la norma española de transposición de la Directiva 79/409/CEE de conservación de aves silvestres. No obstante, existen serias dudas sobre el hecho de que esta transposición sea total, especialmente porque no se recoge formalmente la figura de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), ni la de Zona de Especial Conservación (ZEC) en el correspondiente apartado dedicado a los espacios naturales. Este hecho está recogido como uno de los que deben integrar la propuesta de modificación de la Ley 4/89, que postula la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica recientemente aprobada. Tal modificación sin duda facilitará la aplicación de la Directiva Hábitats y el establecimiento de la Red Natura 2000 en España.

Diseño de un sistema común para aplicar la Directiva Hábitats en España: el Real Decreto 1997/1995.

En España tenemos representación de cuatro de las seis regiones biogeográficas que recoge la Directiva. De toda la riqueza natural existente en el territorio europeo, la Directiva recoge en sus Anexos 254 tipos de hábitats naturales (en España hay 124 de ellos, cerca del 50%) y 633 especies de flora y fauna (en España 239, casi el 40%) de interés comunitario, de los cuales algunos tienen consideración de prioritarios (para España el 44% de los tipos de hábitat y el 42% de las especies o taxones), lo cual, como más adelante se verá, tiene unas implicaciones territoriales muy importantes, tanto a la hora de definir los Lugares que los contienen, como de resolver los conflictos de uso.

La práctica, ha ido poniendo en evidencia que los plazos previstos para las primeras etapas, han sido insuficientes para la mayoría de los Estados miembros. Algunos, apenas han iniciado el proceso de proposición de Lugares de interés comunitario (LICs) mediante el envío de Listas Nacionales que debería haberse culminado en 1995, y casi la totalidad del resto, aún no lo han acabado completamente.

¿Qué causas son las que han provocado estos retrasos? Sin duda alguna, una muy importante es la propia complejidad del proceso, pero además y sobre todo en ciertos países, las repercusiones sociales que la aplicación de la Directiva tiene, unidas a una importante sensación de ausencia de información adecuada, sobre todo en relación con la planificación que debe fundamentar la gestión de las Zonas Especiales de Conservación que finalmente designe cada Estado miembro y con el asunto de la evaluación de las repercusiones ambientales en las ZECs.

No hay, al menos la Directiva no lo pretende, relación directa e inequívoca entre ZEC y Espacio Natural Protegido de acuerdo con las categorías previstas en la normativa española, nacional o autonómica. La protección jurídica de un espacio y la eliminación de actividades incompatibles con el mantenimiento de sus valores naturales, es una herramienta de conservación que debe utilizarse en los casos en que resulta adecuado, con los procedimientos establecidos en la normativa y de manera alternativa a otros instrumentos de carácter esencialmente preventivo que están dirigidos a la regulación de procesos y actividades.

Es por ello que la Directiva marca estas cuestiones en su artículo 6, estableciendo la posibilidad de establecer planes específicos de gestión, o integrados en otras planificaciones, o arreglos contractuales o administrativos que sean apropiados para garantizar el objetivo principal de la conservación de las zonas. Para la Comisión, resulta obligado aplicar medidas, pero no que éstas necesariamente se articulen en planes.

En relación con los mecanismos de estimación del impacto producido por otras actuaciones proyectadas o programadas con origen distinto a la gestión, y en caso de efectos negativos predecibles pero ineludibles por no existir otra solución alternativa satisfactoria, la Directiva establece todo un sistema dicotómico de acciones compensatorias, graduadas en función de que la Zona afectada albergue o no hábitats y especies prioritarias.

Este sistema, aplicable ya “de facto” a las ZEPAs está teniendo implicaciones territoriales muy

importantes, y existen ejemplos paradigmáticos, sobre todo en el sector de las infraestructuras del transporte.

Esencialmente, con la experiencia habida hasta ahora en la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 6, se ha puesto de manifiesto la necesidad de demostrar la ocurrencia sucesiva de varios extremos, antes de que resulte admisible afectar la superficie de una ZEPA por una infraestructura (autopista, AVE). Este hecho ha quedado de manifiesto incluso en diversas sentencias del Tribunal de Luxemburgo.

Las condiciones son: que no exista otra solución satisfactoria, que no existan alternativas, y que exista la posibilidad real de aplicar medidas compensatorias, más allá de las medidas correctoras entendidas en el sentido típico. En el caso de que existan hábitats o especies prioritarias, los únicos motivos alegables para modificar la realidad física de una ZEPA es que existan razones imperiosas de primer orden, o existan razones relacionadas con la salud y la seguridad públicas.

A la hora de aplicar la Directiva en España, desde la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (antiguo ICONA), se realizó un planteamiento aceptado y asumido por todas las Comunidades Autónomas, consistente en no plantear a las autoridades comunitarias una Lista Nacional como simple sumatorio o agregación de diferentes listas regionales, sino poner en marcha un sistema específico y coordinado de elaboración de la Lista Nacional. Todo este diseño quedó finalmente consolidado con la publicación del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Como primera medida dentro del esquema acordado se inició la realización de un inventario, de los hábitats y taxones españoles incluidos en la Directiva, único, homogéneo e independiente de los límites administrativos y realizado con criterio pragmático, de forma que se identificasen todas y cada una de las representaciones de cada uno de los tipos de hábitats del Anexo I en la totalidad del territorio español.

En concreto y para el inventario de los hábitats, cada recinto inventariado y cartografiado tendría que tener una serie de datos asociados que permitiese valorar su representatividad, su estado de conservación, el grado de cobertura de cada tipo presente en el recinto, datos florísticos asociados,...en una palabra, los datos que permitiesen la aplicación de los criterios del Anexo III.

Además, la digitalización de este inventario, permitiría conocer en términos reales el porcentaje relativo de un recinto cualquiera, conteniendo cualquier tipo de hábitat, sobre el total de ese tipo presente en el conjunto del territorio. La inventariación de los taxones del Anexo II se realizó con similares planteamientos de homogeneidad y horizontalidad.

Los resultados del Inventario de hábitats son 160.000 recintos o representaciones de 1.600 subtipos de hábitats para el conjunto de las 1.114 hojas del mapa de España a escala 1:50.000. Los atributos y datos asociados al conjunto de los recintos identificados son 1.650.000

Con esta base y con la de los diversos inventarios de los taxones del Anexo II (se han utilizado algunos disponibles a escala autonómica) se han ido configurando las diferentes propuestas de listas regionales, que analizadas en conjunto y de acuerdo con el sistema diseñado en su día, ha permitido la presentación de la Lista Nacional, con carácter prácticamente definitivo para las regiones macaronesia y alpina, y con carácter inicial (definitivo para fines de año) para las regiones mediterránea y atlántica.

El conjunto de lo propuesto hasta ahora por España suma algo más de 7 millones de Ha., aproximadamente el 14% del territorio, correspondientes a 647 lugares identificados como de interés comunitario, de acuerdo con el siguiente reparto por regiones biogeográficas:

<u>Región</u>	<u>Nº de lugares</u>	<u>Ha</u>
<u>Macaronesia</u>	<u>172</u>	<u>273.854</u>
<u>Alpina</u>	<u>27</u>	<u>345.231</u>
<u>Atlántica</u>	<u>70</u>	<u>687.889</u>
<u>Mediterránea</u>	<u>378</u>	<u>5.876.663</u>
<u>TOTAL</u>	<u>647</u>	<u>7.183.637</u>

El análisis se realiza tanto a nivel interno español como posteriormente, y una vez comunicadas oficialmente las Listas, en conjunto con el resto de Estados miembros que comparten región biogeográfica y el Centro Temático de Naturaleza de París, dependiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente y encargada por la Comisión para organizar los seminarios biogeográficos donde se estudia la representatividad de lo propuesto.

Hasta ahora se han celebrado seminarios biogeográficos para tres de las regiones: macaronesica (ya completos los análisis de la región, la Lista comunitaria está muy próxima, pendiente de algunos trámites de información pública en Canarias), alpina (pendiente de un segundo seminario de análisis para cerrar las propuestas de los diferentes países) y uno de la mediterránea (preliminar, únicamente con los datos de Portugal, Grecia e Italia, sin los datos de España por cuestión de fechas y de Francia por problemas en la aplicación) y está aún pendiente el primer seminario de región atlántica, previsto en principio para el verano de 1999.

Los análisis internos realizados con las propuestas actuales, dan un muy buen nivel de representación prácticamente para todos los taxones y hábitats en la región macaronesia, un nivel bueno y suficiente para la alpina, existiendo algunas carencias importantes para un buen número de los hábitats y taxones de las regiones biogeográficas atlántica y mediterránea en las Listas iniciales presentadas a primeros de este año.

Perspectivas de futuro para la integración de la Red Natura 2000 en el territorio

La Red Natura 2000 constituye un elemento estructurador del territorio muy importante: de hecho nace con vocación de “red”, con unas características definidas tendentes a una cierta homogeneidad y con una vocación primaria de contribuir a la conservación de la biodiversidad, sin excluir “a priori” ningún uso de los existentes, ya que los futuros deberán adaptarse al fin esencial de la conservación.

Los dos grandes retos para una efectiva puesta en valor de la Red Natura 2000 en España son, por una parte su integración en los diferentes elementos que caracterizan la planificación territorial y las principales actividades socioeconómicas, y por otra el disponer de vías claras para financiar las actividades complementarias derivadas de la gestión de las futuras ZECS (y actuales ZEPAs).

Muchos de los LICs propuestos, son ya un Espacio Natural Protegido, lo cual implica una planificación del uso y gestión orientados a la conservación (y en muchos casos al turismo) y una dotación (suficiente o insuficiente, pero obligada) económica para ejecutarla. Pero ¿cómo hacer con aquellos otros Lugares que ineludiblemente deberán formar parte de la Red y no tienen esta consideración?. De hecho, en el momento actual y a falta de concluir todo el proceso, casi la mitad de la superficie propuesta no es un ENP.

Por lo que respecta a la planificación, los PORN (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales) se acreditan como una herramienta privilegiada para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 6 de la Directiva Habitats, y de hecho muchos de los socios comunitarios miran esta figura de planificación y ordenación de la normativa española con gran interés.

El ejercicio comparativo entre lo previsto en el artículo 6 de la Directiva y lo previsto en los artículos 4,5,6,7 y 8 de la Ley 4/89, evidencia la adecuación existente entre los compromisos que deben ser contemplados a nivel comunitario y las posibilidades que ofrece este instrumento del que disponemos en nuestra normativa específica (conservación, participación, evaluación de impacto, orientación socioeconómica,...).

Un PORN no puede ser aprobado sin acreditar un adecuado proceso de información a los interesados y la correspondiente participación pública, lo cual aplicado a los LICs que deben ser propuestos de ZECs y no tienen ya un estatuto previo de protección, le da una utilidad especial. El proceso de participación es fundamental, no sólo ya para los propietarios de los terrenos incluidos, sino esencialmente para las entidades locales, para las que la capacidad de intervenir en los primeros momentos de la puesta en marcha de acciones que afectan a sus territorios, es vital.

Los PORN deben incluir necesariamente, además del análisis del estado de conservación del medio y la propuesta de regulación de usos coherente con ello, orientaciones para las políticas sectoriales y las actividades socioeconómicas, lo cual sin duda facilita la integración de las zonas incluidas en su ámbito con el resto del entorno. Es una herramienta que facilita la integración de la conservación en el desarrollo local, y claramente, en un sector con tanto potencial en nuestro país como es el turismo.

Por lo tanto, tal y como propone la Estrategia española de biodiversidad el establecimiento de

unas Directrices para los PORN a aplicar, al menos, a la Red Natura 2000, de forma que esta obtenga una cierta homogeneidad de criterios de gestión y se facilite una adecuada integración con otros planes que afecten al territorio y en las actividades socioeconómicas a mantener o a potenciar, es una idea que de realizarse sin duda ayudaría a facilitar la puesta en marcha de dicha Red.

En el medio rural, esto es de gran importancia, sobre todo teniendo en cuenta el nuevo Reglamento sobre Desarrollo Rural actualmente en discusión en la UE, y que entiende como zonas desfavorecidas, también a aquellas que pudieran encontrar hándicaps o límites en los usos como consecuencia de sus características medioambientales o por su valor natural.

En el marco de un Acuerdo de cooperación suscrito recientemente entre el Ministerio de Medio Ambiente y las autoridades turísticas españolas, se contempla no sólo la puesta en valor desde este punto de vista espacios naturales protegidos tan consolidados como los Parques Nacionales, sino también otros lugares (humedales de importancia internacional, LICs, ZEPAs,...) grandes porciones del medio natural español, cuya única salida obvia es un aprovechamiento de sus recursos endógenos de manera compatible con su conservación, y entre ellos claramente el llamado turismo de naturaleza.

Sin duda que la aplicación de otros instrumentos comunitarios, como son los nuevos Programas Operativos que surjan para aplicar los Fondos Estructurales (FEOGA, FEDER y FSE) en desarrollo de lo previsto en la Agenda 2000 y en el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, será favorecida por la inclusión en aquéllos de la realidad territorial que es la Red Natura 2000.

La nueva PAC, en una aplicación reforzada del concepto de subsidiariedad, va a dejar una mayor libertad a los Estados miembros para diseñar los programas y aplicar los Fondos Estructurales. Nada impediría que de forma paralela al establecimiento de la Red Natura 2000, como un conjunto de espacios estructuradores del territorio natural y rural español con una coherencia ecológica en forma de Zonas Especiales de Conservación, las autoridades españolas diseñasen, en función de sus respectivas competencias, otra Red coherente y ligada estrechamente a la primera, pero en este caso de Zonas Especiales de Desarrollo Rural.

En ellas también podrían aplicarse las medidas agroambientales u otras derivadas de la utilización, mediante programas adecuados, de los fondos estructurales, de manera que se favorezca y se prime el hecho de estar en el entorno de Lugares de Interés Comunitario, que albergan hábitats y taxones en cuya conservación España tiene especial responsabilidad, y que justificaría el que la aplicación de las primas por determinadas actividades fuesen más atractivas que en otros lugares de menor importancia natural. Todo ello, con independencia de la aplicación de fondos a través de otros programas como el LEADER, el LIFE o incluso la aportación de fondos propios por parte del Estado y las Comunidades Autónomas.

Por todo ello resulta de extrema importancia que se fragüe la necesaria y debida vinculación entre la planificación del desarrollo rural y local con la realidad territorial que supone la Red Natura 2000, no sólo de cara a su financiación, sino además en orden a su integración en el entramado socioeconómico español.

5.

LEGISLACIÓN REGIONAL SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y AUDITORÍAS AMBIENTALES DE CASTILLA Y LEÓN.

D. JUAN JOSÉ GARCÍA MARCOS

Secretario General.

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Junta de Castilla y León.

Moderador: Carlos Domínguez Collado
Ministerio de Medio Ambiente

Expondremos el mecanismo de elaboración de impacto ambiental en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En primer lugar, y por hacer un poco de historia, nuestro Consejero de Medio Ambiente presentó a las Cortes el programa para la legislatura actual. Ese programa hablaba, en primer lugar, de los principios medioambientales en nuestra Comunidad Autónoma.

En cuatro principios resumía su filosofía y la importancia que tiene el medio ambiente en nuestra Comunidad Autónoma. Una importancia que se refleja claramente en el tratamiento presupuestario que se da en Castilla y León a los temas ambientales.

En los actuales presupuestos, que se están debatiendo en las Cortes, sube el presupuesto de la Consejería de Medio Ambiente un 24% en relación al año pasado, mientras que el resto de los capítulos de la Comunidad mantienen un 9% de subida. El dato refleja la importancia que se concede al medio ambiente en Castilla y León, asumiendo responsablemente el principio de subsidiariedad, considerando al medio ambiente como un elemento de cohesión económica y social y, por último, reconociendo y aplicando el principio de integración. Un principio en virtud del cual han de integrarse a la variable medioambiental todas las políticas sectoriales que tienen una relación con el medio ambiente: agricultura, industria, transporte, turismo, energía,...

Ante la demanda de mayor calidad de vida por parte de los ciudadanos, de normas más perfeccionadas, de protección del medio ambiente y, en definitiva, de productos respetuosos con el entorno, la Junta de Castilla y León viene haciendo un esfuerzo creciente.

Al servicio de nuestra política medioambiental tenemos dos instrumentos principales: la Ley de Actividades Clasificadas y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales. Ambos temas mantiene separados en dos Leyes distintas por una única razón. La Ley de Actividades Clasificadas viene a desarrollar lo que fue el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas del año 1961. Es una Ley que tienen clara vocación municipal. Precisamente por eso se pusieron en práctica, después de aprobada la Ley, varios mecanismos de delegación de estas competencias a determinados Ayuntamientos que superaban los 20.000 habitantes, disponiendo de normas de planeamiento y de posibilidades técnicas.

Por su parte, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental tiene unos antecedentes que describiremos brevemente. Este mecanismo surgió en los primeros años de la década de los setenta en Estados Unidos. Después se recogió en la Directiva de 1985 (la 337 CE), y en la legislación vigente estatal mediante el Real Decreto Legislativo 1.302 y el Reglamento que lo desarrolla (RD 1.131, de 1988). Estos antecedentes legales nos permitieron aplicar el mecanismo de la Evaluación de Impacto Ambiental hasta disponer de nuestra propia normativa.

La legislación anteriormente mencionada permitió, con el rodaje, ir perfeccionando una serie de mecanismos, como fueron la precisión de los listados de las actividades que habían de estar sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental; el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental; el procedimiento de la información pública; el mecanismo de la exposición; los mecanismos de la difusión de la Declaración de Impacto Ambiental al público; el carácter preceptivo y vinculante de la Evaluación para determinados proyectos, la confidencialidad de los datos; etcétera. Todas estas cuestiones se han ido perfilando con ese rodaje. Algo muy importante para una Comunidad Autónoma, como la nuestra, que permaneció sin otra normativa hasta 1994, año en el que se aprobó nuestra actual Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales.

Antes de esto, evidentemente, se pusieron de manifiesto algunas disfunciones que la legislación estatal estaba ocasionando. En primer lugar, comprobamos que la Evaluación de Impacto Ambiental se producía solamente en fase de proyectos. Así mismo, se puso de manifiesto la escasa coordinación entre los procedimientos sustantivos y los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental; la escasa participación pública a través de los mecanismos de la información; la escasa cualificación de los redactores de Estudios de Impacto Ambiental; la reducida intervención de equipos multidisciplinares; el poco récord técnico de los estudios; la poca concienciación de promotores y de los órganos sustantivos; el planteamiento poco riguroso de alternativas; la utilización de los Estudios de Impacto Ambiental para otros fines distintos a la propia Evaluación (a veces hasta para la determinación del "justiprecio" en las expropiaciones); los listados de actividades que no estaban adaptados a las peculiaridades de nuestra Comunidad Autónoma; y otras.

Definitivamente, unas disfunciones que hemos querido abordar mediante nuestra propia Ley. Ni que decir tiene que la Ley tuvo indudables aciertos. Nació como un procedimiento novedoso y de carácter general pero, gracias a ese rodaje, consiguió convertirse en un procedimiento habitual que permitió a promotores, redactores y funcionarios, familiarizarse y conseguir perfilar de una manera mucho más precisa, mucho más ágil y mucho más rápida, la Evaluación de Impacto Ambiental, que era lo que a todos nos interesaba.

De esta manera, abordamos la Ley en 1994 y surgió la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, conocida como Ley 8/94. En primer lugar haremos una referencia a la extensión de la propia Ley y a su doble definición: Evaluación y Auditorías. Se redactó así porque entendimos que, en definitiva, coinciden ambos procedimientos. Creemos que se trata de un control integral, desde el punto de vista medioambiental, de las actividades que están sometidas a estos procedimientos. Con independencia del control sectorial que corresponde a cada una de estas actividades. Y esto, independientemente de que todos conocemos la diferencia existente en ambos procedimientos. Es decir, que uno actúa "a priori", antes de que la actividad se ponga en marcha, y otro actúa "a posteriori", una vez puesta en marcha la actividad. De ahí el que hayamos tratado en un mismo instrumento los dos mecanismos, la Evaluación de Impacto Ambiental y las Auditorías Ambientales.

Las características de nuestra Ley pueden ser resumidas así. En primer lugar, y no podía ser de otra manera, toma como base del procedimiento el ya establecido en la normativa del Estado. Nuestra normativa es, y sigue siéndolo, muy respetuosa con los planteamientos, dado el carácter de básico que tiene el RD 1.302, con la normativa del Estado.

Nuestra Ley diferencia dos tipos de Evaluación. Las Evaluaciones ordinarias y las Evaluaciones simplificadas, en función de la mayor o de la menor incidencia medioambiental que pueden tener cada uno de los proyectos. Se diferencian, en primer lugar, en que los procedimientos simplificados acortan el trámite de información pública y, por otra parte, se resuelven en la misma provincia donde se van a ubicar los proyectos concretos. Estas son las dos diferencias: procedimiento simplificado es más breve y se resuelve en la misma provincia. El procedimiento ordinario es más amplio y se resuelve en los organismos centrales de la Comunidad.

Las razones para optar por un procedimiento simplificado vienen de que, a diferencia de lo que ocurre con la normativa estatal, aquí principalmente vamos a atender proyectos que corresponden a la iniciativa privada, menos voluminosos, de menor entidad y de menor incidencia. Podía hacer alusión también a una especie, en cierta forma particular, de procedimiento, y que es aquel que se refiere a los espacios de especial sensibilidad ecológica. Cuando se trata de este tipo de espacios de especial sensibilidad, nuestra Ley, en el Artículo 10, establece un procedimiento especial. Este procedimiento lo convierte siempre en procedimiento ordinario, aunque la actividad correspondiera a un procedimiento simplificado. En cierta forma, estamos transponiendo ya aquí lo contenido en la Directiva 97/11 de la Comunidad Económica Europea, toda vez que en nuestro anexo 2, el que se refiere al procedimiento simplificado, éste está previsto en términos muy amplios.

Se entienden como lugares de especial sensibilidad ecológica, definidos en el Artículo 10, aquellas zonas denominadas áreas de sensibilidad ecológica sobre las que, a causa de sus características naturales, los proyectos o actividades pueden tener una mayor incidencia ecológica. Áreas de sensibilidad ecológica son los espacios naturales declarados protegidos en la actualidad y aquellos que lo sean en lo sucesivo, de acuerdo con la legislación de espacios naturales, las zonas húmedas y las riberas catalogadas como zonas naturales de interés especial. Las áreas de sensibilidad ecológica, son resultantes de máxima protección, una vez aprobado el Plan de recuperación de las especies catalogadas en peligro de extinción.

Ni que decir tiene que los listados de actividades sometidos a la Ley están adaptados a las peculiaridades de nuestro territorio de Castilla y León. Nos separamos, evidentemente, de los listados del RD 1.131 para establecer nuestro propio listado de actividades adaptado a esas peculiaridades. Precisamente por esta vía introdujimos el tema de las minicentrales, que no estaba previsto en la legislación estatal. Introduce como novedad, esto sí es novedad de nuestra Ley, las evaluaciones estratégicas previas de planes y programas. Si bien, al introducirlo, el Artículo 1.3 de la Ley prevé la compatibilidad. Así se dice, que quedan excluidas las evaluaciones estratégicas previas de planes y programas. Aquellos Planes de Desarrollo Regional a los que se refiere el Artículo 1.3, dentro de las competencias de la Junta de Castilla y León. Se consideran los siguientes sectores: forestal, turismo, agrícola, ganadero, industrial, energético, ordenación, carreteras y transportes.

Los planes de desarrollo regional sectoriales y plurisectoriales, deberán ser evaluados teniendo en cuenta criterios que se recogerán en un informe ambiental. Hoy en día hemos utilizado ya el procedimiento de evaluación estratégica en determinados expedientes. En concreto, estamos en estos momentos sometiendo a evaluación estratégica previa el Plan de Regadíos que elabora la Consejería de Agricultura. Así mismo, el ente regional de la energía está realizando un Plan de Aprovechamiento de la Energía Eólica que será sometido a evaluación estratégica. Hemos realizado también el procedimiento de evaluación estratégica previa en un tema tan particular como fue la modificación del Plan General de Ordenación Urbana en Sepúlveda, muy cerca del espacio natural de las Hoces del Duratón.

El procedimiento es sencillo. El órgano sustantivo entra en contacto con la autoridad medioambiental, en este caso con la Consejería de Medio Ambiente, realiza las consultas y traslada esas consultas a un informe medioambiental que, junto con el procedimiento sustantivo, se somete a información pública. Una vez que lo somete a información pública, recibe las alegaciones y con la resolución previa de las alegaciones, lo traslada a la Consejería de Medio Ambiente que concluye con un dictamen medioambiental que, según la Ley, habrá de ser tenido en cuenta por el órgano sustantivo correspondiente.

Otra de las cuestiones propias de nuestra Ley es que considera especialmente la capacidad técnica de los redactores de Estudios de Impacto Ambiental. En nuestra Ley, desarrollada posteriormente por el Reglamento, se hace bastante hincapié en la formación para el eludir aquello que nosotros antes calificábamos de escasa calificación técnica de los redactores y, por lo tanto, de la calidad de los Estudios que se realizaban. En nuestra Ley se establece la exigencia de que los Estudios de Impacto Ambiental sean redactados por equipos homologados. Equipos que, cuando menos, tienen que estar configurados por dos técnicos, uno de ellos con formación académica con titulación especial en la materia sustantiva propia del proyecto, y el otro con formación o titulación académica de carácter medioambiental. Existe un sistema de acreditación de los técnicos en la Consejería de Medio Ambiente en atención a tres criterios: titulación académica, titulación medioambiental y experiencia. Y existe un registro, tanto de técnicos como de empresas facultadas para realizar los estudios de impacto ambiental. Registro que se actualiza y se publica cada seis meses.

Así mismo, la Ley creó un banco de datos que hoy se reside en la Secretaría General de la Consejería, dentro del Servicio de Documentación Ambiental. Este banco proporciona, tanto a los promotores como a los redactores de los proyectos, todo tipo de datos que pueden tener

interés para la redacción o para la elaboración del Estudio.

Así mismo, nuestra Ley introduce la figura de las Auditorías. Con relación a las Auditorías, la Ley establece un período de vacación de la Ley de cinco años. Es decir, que todavía no ha entrado en vigor la Ley porque lo hará el 5 de julio de 1999 en lo que se refiere a la aplicación de las Auditorías con carácter obligatorio. Hasta que llegue esa fecha, la Ley permite que se realicen con carácter voluntario y establece, en el Artículo 1.4, la compatibilidad. Porque aquí se declaran excluidas las auditorías que se acojan al sistema europeo de auditorías ambientales y tengan validado por este sistema el informe ambiental correspondiente.

Estas son las características más importantes de la Ley. Y es importante el ámbito de aplicación restringido que tiene. En nuestro Artículo 1, al hablar del ámbito de aplicación de la Ley, incluimos en el anexo 1 y 2 a todos los proyectos autorizados o ejecutados por la Comunidad Autónoma o las Diputaciones Provinciales. Pero nos quedamos cortos y modificamos la Ley.

Al principio fuimos excesivamente timoratos en la determinación del ámbito competencial, con las competencias que pudieron corresponder al Estado o a las Corporaciones Locales, toda vez que también éstas se consideraban autónomas. Con lo cual, de poco nos servía que en nuestro anexo relacionáramos las minicentrales si luego resulta que en el tema de las minicentrales el órgano sustantivo es el Estado y se nos iba de las manos. Esto sucedía porque nuestra Ley quedaba constreñida a un ámbito competencial muy limitado. Si nos limitábamos a proyectos que fueran autorizados o ejecutados por la Comunidad Autónoma o las Diputaciones Provinciales, se nos iban fuera las actividades que estuvieran sometidas a un órgano sustantivo estatal. O bien municipal, como ocurría con las instalaciones ganaderas, toda vez que eran los propios Ayuntamientos los que las instalaban. Esto es lo que provocó el que tuviéramos que atender inmediatamente, y ya se ha hecho, a la modificación de la Ley en este punto y otros más.

En concreto, hemos hecho y aprobado una redacción de la Ley, en julio de 1998, cuyo Artículo 1 ya se redacta en unos términos mucho más amplios y respetuosos con las competencias estatales. Hoy, se dice en el propio Artículo 1.2, deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad, siempre que se pretendan ubicar dentro del territorio de Castilla y León y se encuentren previstos en la legislación básica del Estado, el RD 1.131, así como en el anexo 1 y 2 de nuestra propia Ley.

Y no solamente ahí sino en la legislación sectorial del Estado, como en la Ley 4/1989 de Espacios Naturales y de la Flor y Fauna Silvestre, la Ley de Carreteras, en la legislación sectorial de nuestra Comunidad Autónoma, como puede ser nuestra propia Ley de Espacios de Castilla y León, o nuestra Ley de Pesca. Además, por último, agotando ese abanico de posibilidades de todas las fuentes con capacidad normativa, decimos "y en cualquiera otra normativa aplicable a ésta". Estamos hablando de la posibilidad de que pueda venir un reglamento de la Unión Europea.

Por lo tanto, hemos cambiado el punto de referencia. Ya no decimos aquellos proyectos que estén autorizados o ejecutados por la Comunidad Autónoma o por las Diputaciones Provinciales. Sino todos los proyectos que se ejecuten en nuestra Comunidad, que venga impuesto por la normativa básica del Estado, por nuestra propia Ley, por la normativa sectorial del Estado, por

nuestra normativa sectorial o por cualquier otra normativa con capacidad. Hemos agotado todo el abanico de posibilidades, y se someterán todas las actividades que se realicen, que radiquen en Castilla y León.

Aquí establecemos listados de actividades, pero no tenemos en cuenta cuál es el órgano sustantivo. Entonces, siendo respetuosos con las competencias estatales, decimos en el Artículo siguiente que cuando el órgano sustantivo sea el Estado, que se someta a Evaluación de Impacto Ambiental por el órgano ambiental estatal correspondiente. Ahora bien, en ese procedimiento de sometimiento también tenemos algo que decir, en el sentido de que se nos notifique a nosotros para poder alegar. Así se dice que en aquellos caso en que el órgano sustantivo pertenezca a la Administración General del Estado, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se realizará por el órgano ambiental estatal, debiendo notificarse a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio los trámites de información pública con el fin de que ésta pueda efectuar las alegaciones pertinentes.

Creo que vamos en la línea correcta. Y no se escapan las minicentrales, por ejemplo, pues están obligadas a someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, aunque el órgano sustantivo es estatal.

Este es todo el paso que hemos dado con la Ley, pretendiendo ser respetuosos, agotando y ajustando al máximo al ámbito competencial de nuestra declaración. Además de esto, hemos de tener en cuenta la modificación de la Ley para regular los dos procedimientos: el ordinario y el simplificado, señalando cuando opera uno y cuando opera otro. Algo que se dice con toda claridad, dando carácter general al procedimiento ordinario en nuestro Artículo 9. Decimos que se someterán al procedimiento ordinario todos los proyectos que figuran en el anexo 1 y, además, los incluidos con carácter obligatorio para todo el ámbito nacional en la legislación estatal básica o sectorial, así como todos aquellos supuestos que se recogen en cualquier normativa y no diga expresamente que ha de ser el simplificado. Con carácter simplificado será el procedimiento cuando se diga específicamente así.

Esta es la reforma más importante que hemos hecho de la Ley. Pero no cabe la menor duda que hemos tenido que abordar otras cuestiones al estar jugando con competencias.

Pasando al asunto de la vigilancia ambiental y la facultad sancionadora, todos sabemos que una Declaración de Impacto Ambiental de nada sirve si no existe un procedimiento claro de vigilancia ambiental y con unas facultades sancionadoras. La vigilancia ambiental se regula perfectamente y no queda otro remedio que otorgarla al órgano que tiene la competencia sustantiva. Pero la Comunidad Autónoma se reserva la alta inspección, habiendo copiado en esta materia cuanto se dice al respecto de la vigilancia ambiental, tanto en el RD 1.302 como en el artículo 20 del RD 1.131. En virtud de ello, tenemos facultades para solicitar información al órgano sustantivo. Pero si la vigilancia ambiental, en principio, corresponde al órgano sustantivo, nos quedamos con la alta inspección de la actividad.

Por lo que se refiere a las facultades sancionadoras, se ha resuelto también de una manera similar. Corresponde la facultad sancionadora, no podía ser de otra manera, al órgano sustantivo. Sin embargo, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León una facultad con carácter subsidiario, no para imponer una sanción, que creo que no nos correspondería nunca

cuando estamos en el ámbito de otra Administración, pero sí para adecuar el expediente sancionador.

Se ha hecho la diferenciación entre facultades de sanción y facultades de incoacción. Es decir, sanciona siempre el órgano sustantivo, pero si pasado un tiempo determinado y hecho un requerimiento al órgano sustantivo, éste no incoara el procedimiento sancionador, la Comunidad Autónoma, la Consejería de Medio Ambiente, podrá incoar ese procedimiento. Aunque al final la facultad sancionadora debería de corresponder siempre al órgano sustantivo.

Además de estas materias, hemos abordado otra que creo tiene también bastante importancia. Nuestra Ley de 1994 tenía un carácter pétreo ya que no podía modificarse más que por otra Ley. Con lo cual nos impedía atender a esa dinamicidad que hoy tiene la actividad económica. En resumidas cuentas, en 1994 se nos quedaron fuera actividades que, en aquel momento, no fueron tenidas en cuenta. Estamos en un ámbito que se mueve con mucha rapidez. Lo que hicimos fue establecer la posibilidad de que, mediante Decreto, la Junta de Castilla y León pudiera introducir cualquier otra actividad que no hubiera sido prevista en el primer momento.

Esto nos ha ocurrido, por ejemplo, con los parques eólicos. No estaba prevista en el primer momento como actividad ahora tan pujante. Ahora, en virtud de un simple Decreto, esta actividad queda introducida en la Ley.

Además, se tuvieron en cuenta algunas razones de carácter técnico para perfilar la actividad que estaba prevista en los anexos. Por ejemplo, al referirnos a las concentraciones parcelarias, y atendiendo a peticiones de la Consejería de Agricultura, ya no se habla de someter el proyecto de concentración parcelaria a Evaluación, sino de someter la generación de la concentración parcelaria. Porque ellos entendían que si se intervenía en el momento del proyecto, el proceso ya era tan irreversible que se ocasionaba un trastorno tremendo a la Consejería de Agricultura. Por eso lo sometemos en un momento anterior a la concreción del proyecto, llámesele plan, programa, o como nosotros decimos, generación de concentraciones parcelarias. Se atendieron también unas concreciones muy puntuales, por ejemplo, en materia de carreteras y poco más.

6.

LA LEY 8/1991 DE ESPACIOS NATURALES

D^a. ELENA HERNÁNDEZ

**Jefe del Servicio de Espacios Naturales y Espacios Protegidos.
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.**

Junta de Castilla y León.

Moderador: Carlos Domínguez Collado
Ministerio de Medio Ambiente

Castilla y León es la Comunidad Autónoma más extensa no sólo de España sino de Europa. Tiene más de 94.000 kilómetros cuadrados, es decir, más de 9 millones de hectáreas. Con una variedad tremenda en cuanto a clima, a sustratos litológicos, a suelo y a relieve. Esa gran variedad de factores naturales, unido a un desarrollo basado fundamentalmente y hasta la fecha, en los aprovechamientos tradicionales agrícolas y ganaderos, se ha traducido en que hayamos llegado hasta el día de hoy en un estado bastante aceptable de conservación de nuestra naturaleza.

La Ley de Espacios Naturales de Castilla y León se articula en seis títulos. El primero contiene las disposiciones generales, donde se establece la red de espacios naturales. El segundo expone el régimen general de protección. El tercero se refiere a los espacios naturales protegidos. El cuarto a las zonas y especímenes naturales de interés especial. El quinto hace referencia a la financiación. Y el sexto al régimen sancionador.

Con respecto al título 1, el de las disposiciones generales, la finalidad de la Ley es la conservación de la naturaleza, estableciendo un régimen jurídico que permita la protección, a la vez que el uso y la gestión compatibles con ella, de aquellos espacios naturales del ámbito de la Comunidad que, manteniendo en su interior ecosistemas no sustancialmente alterados, destacan por su valor natural o por la función biológica que ostentan. Establece en este punto lo que es la red de espacios naturales de Castilla y León, distinguiendo entre espacios naturales protegidos y las zonas y los especímenes naturales de interés general.

Nos referiremos al final a las zonas y especímenes, centrándonos antes en lo que son los espacios naturales protegidos. Con respecto al régimen general de protección, la Ley establece, como protección general, la catalogación de todos los terrenos que se incluyen en un espacio natural como de utilidad pública, a todos los efectos, incluidos los efectos expropiatorios. Así mismo, la Administración tiene en estos terrenos el derecho de retracto y tanteo en aquellas transmisiones onerosas que se realicen entre vivos.

En cuanto a la protección de los montes, establece que para aquellos montes de utilidad pública, es decir, los que están catalogados como tal de acuerdo con la Ley de Montes, cuyos titulares son los Ayuntamientos y que gestiona la Administración Forestal, y también para aquellos privados, debe haber un plan dasocrático. Esto viene a ser un plan donde se establezca el cómo se va a manejar el monte, qué gestión se va a hacer con él y que hay que ser siempre respetuoso con los fines del espacio natural.

En ese sentido, y respecto al tema de la caza y la pesca, la Ley establece algo que en su día fue novedoso: no podía haber terrenos libres dentro de un espacio natural, desde el punto de vista cinegético. Cosa que ahora ocurre en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La caza y la pesca se pueden realizar siempre que no sean incompatibles con la conservación.

La protección del territorio de los procesos urbanísticos, es quizá uno de los temas más interesantes de este apartado. Se establecen varias cuestiones. La primera emerge de que un plan de ordenación de recursos naturales, un PORN, es prevalente sobre otros instrumentos de planificación que existan en ese territorio. En este sentido, cuando se declara un espacio natural, la Junta de Castilla y León revisa de oficio aquellas normas urbanísticas que son contrarias, que difieren o que no son compatibles, con lo que es el Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

Y luego este apartado tiene otra vertiente muy interesante. Y es que a partir del momento en que se inicia el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cualquier uso constructivo en suelo no urbanizable debe ser informado por la Dirección General de Medio Natural. Es decir, ya no son las comisiones provinciales de urbanismo las que autorizan los usos constructivos en suelo no urbanizable, sino que es el Consejero, previo informe de la Dirección General. Esto, no cabe duda, es una salvaguardia que cumple lo dictado por la Ley 489 del Estado (de Espacios Naturales), donde se decía que durante la tramitación de un PORN no se pueden llevar a cabo transformaciones graves que pongan en peligro la conservación de los valores naturales. Unos valores a causa de los cuales se está haciendo precisamente el Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

Señala también la Ley la posibilidad de establecer zonas periféricas de protección, así como establecer un registro de la red de espacios naturales. Continuando con los espacios naturales protegidos, el capítulo 1 establece las diferentes figuras de espacios. Estas son las que ya venían recogidas en la Ley 4/1989. En nuestro caso son cuatro: los parques naturales o regionales, las reservas naturales (estableciéndose la reserva natural integral que es quizá la figura de protección más restrictiva), los monumentos naturales y los paisajes protegidos.

El Plan de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León queda establecido en este capítulo. Es un Plan muy ambicioso, formado actualmente por 39 espacios naturales, ampliado desde la aprobación de la Ley 8/91 con cuatro espacios más a través de un decreto de la Junta de Castilla y León. Con la gran riqueza que tiene Castilla y León en cuanto a espacios naturales y especies, hay espacios tan emblemáticos y de tantísimo valor natural y biológico como pueden ser los Picos de Europa, la Sierra de Gredos o las Lagunas de Villafáfila. Los 39 espacios en total suponen 1.167.000 hectáreas, aproximadamente. Unas cifras que varían porque al iniciarse un Plan de Ordenación de Recursos Naturales sobre un territorio determinado, no siempre es todo ese territorio el que se declara espacio natural. En ocasiones es menor y hay veces también que durante la tramitación de un PORN se amplían los límites iniciales.

En principio, esto representa el 12'39 % de la superficie de la Comunidad de Castilla y León. Y vemos que esta superficie coincide con las principales cordilleras de la Comunidad: la cordillera Cantábrica, la Central y la Ibérica. También tenemos espacios tan emblemáticos como pueden ser Sanabria o los Arribes del Duero.

Con respecto a la declaración de un espacio natural protegido, es preceptivo la realización de un PORN, que tiene una tramitación larga. Al final, se acaban declarando los parques y las reservas por Ley, y los monumentos naturales y los paisajes protegidos por Decreto.

En el proceso de declaración es muy importante conocer la situación actual y cual será su evolución, hacer una zonificación, estudiar la aplicación del régimen de protección y a qué

límites afecta, qué actividades deben estar sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental y los criterios orientadores en la formulación de las políticas sectoriales.

Realmente, la planificación de un espacio natural es lo más importante de todo el proceso porque es lo que va a permitir después la protección efectiva del espacio. Para explicarlo gráficamente, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales es la base de planificación. Luego, en el caso de los parques naturales o parques regionales se realiza lo que estableció la Ley 4/89, es decir, un plan rector de su gestión o PRUG. Y en el caso de las reservas, se hace un plan de conservación. Para los monumentos naturales y los paisajes, la actuación se limita a unas normas de protección. Es importante seguir avanzando en la planificación, porque al final debemos llegar a proyectos concretos con los cuales se puedan cumplir los objetivos por los cuales se hizo un PORN, y no quedarnos en los estados intermedios.

Es importante la zonificación. En un espacio natural protegido no todo el espacio es igual de frágil ni contiene el mismo tipo de valores naturales. No es lo mismo, por ejemplo, la existencia en un espacio natural de una pareja de una especie en peligro de extinción, como puede ser el águila imperial que requiere en determinadas épocas mucha calma para poder criar, que otra zona del mismo espacio natural que tiene tan solo unos valores de paisaje que admiten muchas más actividades, por ejemplo, de uso público. Una actividad que no podría ser admitida en la zona de las águilas. En este sentido, se hace una zonificación de los espacios en cuatro tipos de zonas: las zonas de reserva son las que tienen una mayor fragilidad. Y quizá lo más adecuado sea hablar de fragilidad y no de calidad, porque hay veces que somos poco capaces de apreciar la calidad, como puede ser la existencia de un artrópodo, un insecto o un reptil.

Las zonas de reserva son las de mayor fragilidad y en donde se puede llegar a limitar el acceso. Las zonas de uso limitado pueden tolerar un uso público moderado. Siguen las de uso compatible y, en progresión hacia abajo, llegamos a las zonas de uso general, que son las de mayor capacidad para sostener actividades.

Explicado de una forma sencilla, suponiendo que estamos en un espacio natural típico de montaña, como puede ser la montaña palentina, la de Picos o la de Gredos, normalmente las zonas de reserva suelen coincidir con las zonas de altas cumbres. Allí es donde los ecosistemas, debido a unas situaciones difíciles de clima y de suelo, normalmente tienen mucha fragilidad. Se suele poner como ejemplo que pisar una planta en alta montaña es como pisar una planta en el desierto. Es decir, se produce mucho más daño que en otras zonas con un clima más suave y con una mayor profundidad. En estas zonas de reserva suelen existir especies protegidas.

Siguiendo con la explicación, las zonas de uso limitado pueden ser esas zonas de ladera donde se realizan aprovechamientos de carácter extensivo de ganadería, junto con aprovechamientos forestales hechos de una forma sostenible. Las zonas de uso compatible pueden ser los fondos de valle, ya más humanizados, y donde desde tiempo inmemorial el hombre desarrolla su actividad. Son las zonas de cultivos agrícolas, donde las actividades relacionadas con el uso público del espacio encuentran su lugar adecuado. Aquí se permite un turismo blando, es decir, que se pueda acampar donde se permita la acampada, que se pueda hacer fuego donde se permite hacer fuego, se pueden hacer rutas en bicicleta.

Y luego están las zonas de uso general que coinciden con las zonas urbanas y cercanas a los

núcleos urbanos, en donde se permite ya una actividad mucho mayor desde el punto de vista económico. Son zonas ya que tienen un estado de humanización alto, que se encuentran bastante degradadas y donde es recomendable centrar aquellas instalaciones con carácter más pesado para uso del público que vaya a tener el espacio natural. Por ejemplo, el aparcamiento de visitantes, o el centro de interpretación de la naturaleza, aptos para recibir, por ejemplo, a 100.000 visitantes al año.

Con respecto a la regulación de usos de los espacios naturales, la Ley establece tres tipos de usos con carácter general. Después, cada espacio natural, a través de su PORN establecerá los usos que la Ley dice que son prohibidos en todas partes; los usos permitidos, que por regla general son los forestales, ganaderos y agrícolas tradicionales; y por último, los usos autorizables. Evidentemente, en un espacio natural determinado hay usos autorizables que en determinadas zonas pasan a ser usos prohibidos. Si hay otro tipo de actividades no contempladas en la norma, se establece que deben someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Con respecto a la organización administrativa de los espacios naturales protegidos, éstos dependen de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Luego hay un órgano asesor de carácter regional que es el Consejo Regional de Espacios Naturales. En el Consejo, presidido actualmente por el Consejero de Medio Ambiente, hay un representante de cada Consejería, representantes de las entidades locales que representan, al menos, un tercio del total, representantes de las universidades con sede en Castilla y León, de las asociaciones conservacionistas, etc.

En cada espacio natural protegido, una vez declarado, hay un órgano asesor propio que es la Junta Rectora. Se trata de un organismo de carácter más local, y también tiene reglamentada su composición. No son órganos de gestión sino de consulta y de asesoramiento, pero es el lugar donde se sientan en la misma mesa todos los que tienen algo que decir sobre un espacio natural protegido. Es decir, que está la administración en todas sus vertientes, incluida la administración regional, las administraciones locales y los alcaldes de los municipios o los presidentes de las mancomunidades, los grupos ecologistas, representantes de universidades, de ganaderos, de forestales, etcétera.

Sin extenderme en ellas, recordaré las áreas de influencia socio-económica, formadas por los términos municipales de aquellos ayuntamientos que tienen su término municipal, al completo o parcialmente, dentro de un espacio natural protegido.

Quisiera hacer una referencia a lo que es el programa de mejoras que establece la Ley de Espacios Naturales. La Ley de Espacios Naturales establece que entre el órgano gestor, es decir, entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los ayuntamientos, se debe elaborar un programa de mejoras.

Un programa de mejoras no es otra cosa que un programa de desarrollo sostenible donde se contemple un programa operativo, y qué medidas compatibles con el medio, qué actuaciones, qué obras y qué infraestructuras deben hacerse para llegar, realmente, a conseguir un desarrollo sostenible y ayudar, además, a la mejora del bienestar social de los habitantes de la zona. Estamos trabajando ahora en varios programas de mejoras. En Picos de Europa, en el Duratón, en Sanabria. Y la idea es que, una vez hecho este programa de mejoras, sea aprobado por la

Junta de Consejeros, con lo cual sea un compromiso, no ya de una Consejería de Medio Ambiente sino de la Junta en su conjunto.

Decíamos al principio que la red de espacios naturales está formada por los espacios naturales protegidos y por algo que se llama zonas y especímenes naturales de interés especial. Las zonas naturales son los montes de utilidad pública, los montes protectores y las zonas húmedas catalogadas. Actualmente hay un catálogo de zonas húmedas de Castilla y León, con una protección efectiva sobre 115 humedales que serán ampliados en un centenar más en pocos meses. También hay hábitats de protección especial, como por ejemplo, los territorios incluidos en un plan de recuperación.

Castilla y León tiene especies necesitadas de protección y con establecimiento de medidas para su recuperación, como son el oso pardo o el lince ibérico, la cigüeña negra o el águila imperial. Son especies que están en peligro de extinción y conformarían los planes de recuperación. Hay dos aprobados y estamos trabajando en el tercero.

Los hábitats de protección especial establecen las vías pecuarias de interés especial, pero no hay ninguna declarada todavía en Castilla y León. Las llamadas zonas naturales de esparcimiento son aquellas zonas de fácil acceso que se pueden utilizar como forma disuasoria para que el público pueda disfrutar de la naturaleza en un día de ocio. E incluso asar sus chuletas sin ir a zonas que tienen una mayor fragilidad y que están menos preparadas para recibirlos.

Y nos quedaría el catálogo de riberas de Castilla y León y los especímenes naturales. Este es un nombre poco agraciado que no define otra cosa que árboles sobresalientes. Estamos ahora haciendo el catálogo de árboles, de ejemplares aislados que por valores históricos o estéticos merecen una protección especial.

El penúltimo título de la Ley es bastante importante porque habla de la financiación de la Red de espacios naturales. En principio, la Red se financia con los presupuestos ordinarios de la Comunidad de Castilla y León, con Fondos europeos como el FEOGA o Instrumentos como LIFE. Y también, con dinero de la Administración del Estado, que siempre nos sabe a poco. El que no aparece nunca es el procedente de donaciones, pero no hay porqué ser pesimistas y confiar en que algún día empiece a funcionar.

Por último, para fijar un par de conceptos, diría que los principios que entendemos que deben inspirar la gestión de espacios naturales de forma resumida son: en las áreas protegidas la conservación y la protección son acciones inseparables; buscar el desarrollo sostenible; que los planificadores tengan un enfoque amplio, multidisciplinar y de equipo; que en el proceso de planificación previo a la declaración de cualquier espacio hay que implicar a todos los sectores que tienen algo que decir sobre ese espacio, y muy especialmente a las comunidades locales; que la planificación debe compensar las pérdidas económicas que pueda causar; que el sistema de áreas protegidas debe incluir una gama de usos que puedan ir, desde la protección total de áreas frágiles hasta las áreas de uso múltiple; y por último, el reconocimiento de la participación cada vez más activa de distintas organizaciones no gubernamentales en el manejo de las áreas protegidas.

7.

PRESENTACIÓN DEL MANUAL DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL Y DE LOS PROGRAMAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

D. RAUL ZORITA DÍAZ
Dirección General XI
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil.
Comisión Europea (*)

Moderador: Luis Peñalver Cámara
Ministerio de Medio Ambiente

Tienen ustedes delante un documento titulado "Los Fondos Europeos. Programa 2000-2006. Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Manual para la evaluación ambiental de los Planes de Desarrollo Regional y Programas de Fondos Estructurales". Un largo título para definir un tema, el del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que se está repitiendo prácticamente en todas las intervenciones que se hacen en Europa sobre medio ambiente.

Los Fondos europeos son instrumentos financieros que tienen como objetivo conseguir un equilibrio y una homogeneización socio-económica de los países que componen la Unión Europea, mediante el fomento del desarrollo económico. Haciendo un poco de historia, vemos cómo va apareciendo el desarrollo sostenible y comprobamos que en el Tratado de Roma, firmado en el año 1957, la palabra medio ambiente no figuraba para nada.

El desarrollo y el crecimiento, el bienestar, parecía ser el coto exclusivo de la economía. Esto resulta natural dentro de la evolución de la humanidad. Pero no se especificaba que el desarrollo fuera sostenible o duradero. Ahora, todo documento que llega a la Comisión, en cuanto habla de desarrollo añade la palabra sostenible detrás.

Es positivo que se vaya generalizando el término. Entre otras cosas porque la gente se pregunta lo que es sostenible, y como por ahora no hay una definición perfecta, aunque hay mil definiciones, uno de los objetivos que puede tener esta Red de Autoridades Ambientales en la próxima programación y en el desarrollo económico en este país, es intentar, no de definir sino impulsar un tipo de desarrollo acorde con las necesidades tanto económicas, sociales como territoriales del medio donde nos movemos. En este caso, España.

El Acta Única es donde, por primera vez en los tratados europeos, se habla de medio ambiente. Anteriormente no existía el medio ambiente. Al menos de forma oficial. El Artículo 130-R del Acta dice: las exigencias de la protección del medio ambiente serán una componente de las demás políticas comunitarias. En el año 1992, el Tratado de Maastricht ya introduce el tema de desarrollo sostenible en su Artículo 2. Cuando uno empieza a leer cualquier Tratado empieza por el Artículo 1, y con mucha suerte llega al 10 o al 12. Pero, desde luego, no es frecuente leer todos. Y menos los 200 y pico que tiene el Tratado. En todo caso, al artículo 2 llega prácticamente todo el mundo.

Entonces, que el tema del desarrollo sostenible figure ya en el Artículo 2, significa la

importancia que quiere dársele al concepto para que la gente se entere. El Artículo dice: "la Comunidad tiene por misión promover un crecimiento sostenible, no inflacionista respetuoso con el medio ambiente". Y permanece el Artículo 130-R que dice: "las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y realización de las otras políticas comunitarias". Así como en el Acta Única decía que las exigencias del medio ambiente serán una componente de los demás sectores, en el Tratado de Maastricht dice que deben integrarse en la definición y realización de las demás políticas. Es un paso adelante.

El Tratado de Amsterdam, en su Artículo 2 dice: "la Comunidad tiene por misión promover un desarrollo armonioso, equilibrado, un nivel elevado de protección y mejora de calidad del medio ambiente". Y más aún, en el Artículo 6 dice: "las exigencias de la protección del medio ambiente deben estar integradas en la definición y la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, establecidas en el Artículo 3 de forma regular, para promover un desarrollo duradero".

Quiero decir que el hecho de que en el Artículo 6 de una constitución, porque esto tiene carácter de constitución, diga que el medio ambiente entrará en la definición y en la realización de políticas de acciones de la Comunidad, significa que esa es la única política. Y lo mejor de todo es que quienes trabajamos en la Dirección General XI, junto a algunas personas más de los países miembros, nos lo hemos tomamos muy en serio y queremos aplicarlo.

Después, ya viene el título 19 del Tratado, donde se habla de todos los temas ambientales, y los Artículos 174 y 175. Pero fundamentalmente estamos hablando de integración ambiental y por eso no estamos hablando de economía. Estamos hablando de desarrollo.

En el año 1995, el Comunicado de la Comisión sobre Política de Cohesión y Medio Ambiente, habla ya de una red medioambiental. España es de los países donde la Red está más trabajada y preparada para abordar temas de desarrollo, de cohesión y de medio ambiente. En 1998 encontramos una comunicación de la Comisión donde se dice que la política de medio ambiente se ha de integrar en las otras políticas comunitarias. O sea, que estamos en la cresta de la ola, más o menos. Para que las cosas se realicen tienen que formar parte de la inercia vital y el medio ambiente aún no forma parte de la inercia vital del desarrollo. Lo que pretendemos aquí es que sí forme parte.

Y después hay otro hecho que no tiene nada que ver con esto, pero que considero importantísimo dentro del contexto de lo que ha pasado en el año 1998. Y es que los Verdes, por primera vez, forman parte del Gobierno de un país con gran peso específico en Europa y han tenido incluso que hacer un Congreso especial para poder participar en él. Los Verdes, que en su utopía querían poner el litro de gasolina a un precio inabordable, además de otros planteamientos actualmente irrealizables, han celebrado su Congreso para ajustar sus planteamientos y estar en el Gobierno. Desde luego, el litro de gasolina sigue siendo abordable, pero han conseguido que se plantee el desmantelamiento de las centrales nucleares

Los Verdes han entrado en la política real. Eso se nota a nivel europeo porque Alemania es un peso pesado, y el hecho de que los Verdes estén en el Gobierno de un país así, con una fuerza mayor para el medio ambiente en el contexto europeo, significa que la DG-XI de la Comisión Europea pondría más peso entre las otras Direcciones Generales de la Comisión.

Esto ha significado que las líneas directrices que se van a enviar a los Estados miembros para la preparación de la nueva programación de los Fondos, en temas de medio ambiente, se han hecho en estrecha colaboración entre la DG-XI y la DG-XVI. Dentro del juego de equilibrios entre desarrollo y medio ambiente, este hecho y otros similares son importantes.

Las actuales propuestas de Reglamentos de Fondos Estructurales se hicieron antes de que los Verdes entraran en el Gobierno alemán. No obstante, la propuesta del Reglamento General recoge el texto del Tratado de Amsterdam, donde se habla de la integración del medio ambiente en los principios generales, en la introducción, en los considerandos y en el articulado, tal y como veremos.

El Artículo 1 habla de objetivos, disparidades económicas, etcétera. Pero considera el medio ambiente como un objetivo horizontal en las acciones de los Fondos. Es decir, horizontal en el sentido de extensión e integración en todos los sectores.

El Artículo 2, en relación con las exigencias, dice que la protección del medio ambiente ha de integrarse en la definición de legalización de las acciones de los Fondos. Con lo cual se recoge el Artículo 6 de Maastricht, y es bueno que un Reglamento recoja un Artículo 6 de un Tratado, cosa que es importante. Habla de la coherencia con diversas políticas, entre ellas la de Medio Ambiente. El Artículo 3 dice que las acciones de los Fondos han de ser coherentes, no sólo con la legislación sino también con la política comunitaria. Habla del respeto de la normativa y de la conformidad con la política comunitaria, lo que se traduce en el principio de cautela. La prevención antes de la acción. La corrección, a ser posible en el origen para evitar los daños ocasionados al medio ambiente, y el principio de "quien contamina paga", cuya interpretación encierra muchos matices. Lo cierto es que este principio está en el Reglamento y hemos de aplicarlo específicamente teniendo en cuenta las singularidades de cada acción.

Después, en el Plan de Desarrollo Regional (PDR), así como en el Marco Comunitario de Apoyo a programas operativos, se han de tener en cuenta las disposiciones tomadas para integrar el medio ambiente en las acciones y garantizar el respecto a la normativa comunitaria. Debe haber una descripción o evaluación previa, o sea, la descripción cuantificada de la situación ambiental, y la indicación de los objetivos a corto y medio plazo, teniendo en cuenta los planes de gestión medioambiental a nivel nacional. En resumen, la planificación ambiental general existente ha de integrar las acciones específicas de los Fondos Estructurales. Los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales no están fuera del contexto de vuestra planificación, sino que habéis integrado en vuestra propia planificación ambiental la planificación de los Fondos estructurales, la Evaluación del Impacto Ambiental previsible, tanto de la estrategia como de las intervenciones sobre la situación medioambiental.

Esto es importante, porque el Artículo 40 del Reglamento señala que ha de tenerse en cuenta vuestra propia planificación, vuestro propio sistema de gestión ambiental, y que la acción de los Fondos estructurales contribuya a ayudaros a hacerla. No al contrario. Es importante, sobre todo de cara al futuro. Porque cuando se acaben los Fondos estructurales, a lo mejor hemos conseguido que el medio ambiente se haya integrado en el proceso de planificación económica y después esto funcionara de una forma perfecta. Algo que, como toda utopía, puede realizarse.

En relación con esto mismo, el Artículo 35 habla sobre indicadores de seguimiento y la disponibilidad de datos. Sin lugar a dudas, uno de los temas fundamentales de medio ambiente es el de los indicadores. Es un tema que hemos de medir con lupa porque nos pueden acusar de que queremos abarcar mucho y no existen, con lo que es entonces imposible hacer cualquier valoración, o queremos poco y entonces no sirve. Es un tema a estudiar, y el Artículo 35 dice que tiene que haber una disponibilidad de datos porque para las evaluaciones "ex-ante" o previa, la intermedia y la final, son absolutamente necesarios.

Los Estados miembros tienen sus dudas sobre un tema que puede ser positivo dentro de los Reglamentos: se trata de la "modulación de las ayudas" que viene recogido en el Artículo 28 de los Reglamentos. El Reglamento General dice que las ayudas de los Fondos estructurales estarán moduladas en función de la efectividad, de la competitividad, y del principio de quien contamina paga. Es decir, que teóricamente una empresa que haga una inversión ambiental y recibe una ayuda procedente de Fondos estructurales, si prevee que en el proceso de producción va a producir teóricamente menos residuos, en vez de que los Fondos estructurales le den un 30% de la inversión, le podrían dar un 50%.

El tema requiere toda la atención, sobre todo en el establecimiento de criterios que sirvan para determinar la modulación. Pero, en todo caso, es un tema que podría ser positivo para el medio ambiente. Otro tema muy discutido es la asociación y participación de las autoridades ambientales, concretamente vosotros, en los temas nacionales, autonómicos y locales. Esto es fundamental y está registrado en el Artículo 8, aunque de forma poco concreta. Lo cierto es que sí que están las autoridades ambientales y se os va a necesitar para la evaluación ex-ante y para presentar los programas operativos a Bruselas. Eso lo tenéis que hacer los miembros de la Red en colaboración con las otras consejerías sectoriales.

Es importante que estéis presentes, desde el principio, en la fase de programación, planificación, realización, seguimiento y evaluación. Por dos motivos: para que la estrategia esté de acuerdo con lo que se llama desarrollo sostenible y para que el respeto a la normativa ambiental esté garantizado.

Han surgido temas de la Directiva de Impacto, de la Directiva de Hábitats, que han asustado un poco. Frente a un susto, una persona puede hacer varias cosas: taparse los ojos, huir, enfrentarlo o, simplemente, coger al susto e integrarlo. A lo mejor, la mejor solución es coger al susto. Es decir, vamos a entrar en conversaciones serias y vamos a ponernos de acuerdo. A lo mejor hay que pensarse si podemos entrar desde la primera fase de programación con los temas que nosotros planteamos para evitarnos consecuencias desagradables. Después diremos que ha sido el viento o el diablo o los de Medio Ambiente. Pero que indudablemente, cuando las cosas se tienen en cuenta desde el principio, es más fácil solucionar los asuntos que cuando se tienen en cuenta cuando ya vas a mitad de camino.

La evaluación ambiental ex-ante, o previa, en los Planes de Desarrollo Regional es de suma importancia a nivel de programación porque de ella, además de los planes, van a derivar lo que va a ser el Marco Comunitario de Apoyo y los Programas Operativos.

Y, afortunada o desgraciadamente, tenemos un Tratado y una legislación ambiental que, en este momento, nos apoya y hemos de usarla. Pero no hemos de usarla los ambientalistas. Quien

habéis de jugar con la legislación ambiental sois los de Economía, que sois los que más interés tenéis en que los planes salgan adelante y, en principio, en colaboración con todos.

Mi punto de vista es que el Reglamento, que recibe el nombre de Reglamento General de Fondos, es un Reglamento flojo porque a pesar de que hay personas que piensan que el principio de subsidiaridad no juega, creo que sí juega. Desde mi punto de vista es necesario, aunque nunca empleando la subsidiaridad para evitar tomar decisiones y responsabilidades. En estos casos, esta supuesta subsidiaridad sería más bien debilidad de la Comisión Europea.

Hago esta observación porque en Viena se ha decidido que no saben qué hacer hasta el mes de marzo, para que así se llegue a un consenso respecto a la aportación de los países y la distribución de los Fondos. Esto se debe, desde mi punto de vista, a un concepto fundamental. Es que se ha olvidado en Europa el concepto solidario y político y se ha primado el concepto económico. Si nosotros primamos durante muchos años un concepto económico, al final este señor y yo nos pegaremos tortas por una peseta. Si primamos los objetivos comunes, le diré que tome mi peseta y que vayamos juntos. Esto es lo que está pasando ahora. Espero que la nueva Comisión, los nuevos conceptos políticos y de solidaridad, vayan adelante. Si no, Europa lo tendrá duro. Es un punto de vista completamente personal, pero lo mantengo.

Junto a los Reglamentos, hay lo que se llaman líneas directrices previstas en los propios Reglamentos para ayudar en la elaboración de planes y programas. La DG-XI ha intervenido activamente en su redacción y en este momento están en fase de discusión en Bruselas.

Aunque el documento está en fase de discusión, voy a hacer algún comentario al respecto sobre el medio ambiente. El borrador consta de una introducción donde ya aparece el desarrollo sostenible como tal, la integración del medio ambiente en las otras políticas, la estrategia de medio ambiente productivo respecto a las empresas y la dimensión medioambiental en los planes. Habla también de la colaboración de las autoridades ambientales desde un tema de cooperación, que considera una cooperación vertical respecto a autoridades ambientales y horizontal respecto a otros sectores como pueden ser empresarios, sindicatos, etcétera. Después hay una visión territorial del desarrollo, cosa que hasta ahora no era muy evidente debido a que la Comisión Europea tenía miedo a hablar de territorialidad porque el Consejo apenas habla de territorio. El Consejo piensa que la Comisión quiere meterse en temas internos de los Estados miembros. Pero sí habla de desarrollo adaptado al territorio, lo que es importante y ambiental.

Una segunda parte del borrador se llama competitividad en el desarrollo de las regiones, competitividad y desafío frente al empleo. Se trata de la ayuda a las empresas, sobre todo pequeñas y medianas. Ahí, seguramente, saldrá adelante el tema de modulación y financiación respecto a temas que puedan contribuir a mejorar la producción y el medio ambiente. Se aplicará el principio de quien contamina paga, y esperemos que se aplique bien.

Yo creo que es una función de los países y de las regiones que se aplique bien este principio. También se habla de turismo y desarrollo regional, donde la calidad, los recursos y la Evaluación de Impacto Ambiental van a tener una importancia determinante.

El segundo apartado es la creación de condiciones de competitividad, que son lo que llamamos infraestructuras que deriven el transporte, donde estará todo el tema de Evaluación de Impacto

Ambiental. Se incidirá más sobre transporte intermodal queriendo quitar un poco de protagonismo al transporte por carretera al hacer otro tipo de transporte. Se habla del tema de las infraestructuras de energía, donde los compromisos de Kioto, recién adquirido ahora en Buenos Aires, se van a tender a aplicar respecto a dos temas: el transporte mismo, el tema del automóvil y unas alternativas de producción de energía para que se pueda llegar, por lo menos, a un 12 % de energías alternativas. Después se habla de infraestructuras ambientales que, como todos saben, son el agua, los residuos tanto industriales como urbanos, y todo aquello que, en el fondo, no son más que infraestructuras derivadas del modelo de desarrollo.

Después vienen la sociedad de la información, investigación, tecnología e innovación, donde se pretende llegar por lo menos, en cada país al 2% del producto interior bruto. Aparte se habla de empleo y recursos, considerando el medio ambiente como una fuente de empleo. Y se crea una figura similar, en su estructura, a la de los pactos territoriales de empleo, pero de desarrollo comarcal integral, teniendo en cuenta los diversos Fondos y la implantación en las nuevas tecnologías para el acceso a la información.

Hay una visión territorial, con el desarrollo urbano, el transporte intermodal y medio ambiente urbano. Luego llegamos al punto de la política rural, donde entra también la conservación y la diversificación. Más tarde aparece la relación urbano -rural. Hay un punto específico sobre zonas sensibles, donde aparte del tema de montaña y de costas, se hace una referencia de la Directiva Hábitats y de la gestión de zonas costeras. Y por último habla de economía social y de asociaciones mutualistas, cooperativas, etcétera. Son líneas generales, y es lo que por ahora está en el borrador de lo que van a ser las líneas directrices de la Comisión.

El tema medioambiental está bastante desarrollado y espero que tengáis un poco en cuenta todo esto. Pero, fundamentalmente, independientemente de lo que diga la Comisión, sois vosotros los que, como sabéis, decidís y después transformáis o modificáis los planes y las necesidades propias.

No voy a entrar en la descripción del Manual. Pero sí que voy a dar unas ideas. Es un Manual que se ha hecho por iniciativa de la Dirección General XI, en colaboración con la Dirección General XVI y como producto de un consenso. El Manual quiere servir de guía no para los de Medio Ambiente, sino para todo el mundo que interviene en Fondos estructurales. Sirve para facilitar la preparación de los PDR, de los Marcos Comunitarios de Apoyo, de los programas operativos y las acciones de los Fondos. El documento pretende estrechar la colaboración entre las autoridades encargadas del desarrollo y las encargadas del medio ambiente, para que el desarrollo sostenible sea una realidad.

No debe considerarse este Manual como un texto bíblico. El documento proporciona ideas y una metodología a seguir que, seguramente, está recogida también en el documento que la Red ha hecho de evaluación para el PDR y que, más o menos, sigue las mismas pautas. La ventaja del Manual es que es flexible, se puede adaptar a cada país o región. Tiene cosas que no sirven y otras sí; hay cosas que se pueden añadir y se pretende que haya una uniformidad en la evaluación y en el tratamiento de la integración del medio ambiente en los diversos Estados. Pretende ser un Manual que acreciente la calidad de los programas.

Como sabéis, el medio ambiente tiene la pretensión no sólo de ser cualitativo, sino de ser

levadura de un tipo de planificación interdisciplinar. No pretendemos que los de Medio Ambiente digan lo que hay que hacer. Lo correcto cuando se prepara una acción es reunir a las personas de Medio Ambiente, de Industria, de Obras Públicas, en fin, a todos los que intervienen en el proyecto y tienen relaciones con él, para darle el sentido interdisciplinar que puede tener cualquier actuación humana. Tal vez este Manual nos sirva para este propósito.

Voy a repasar un poco lo que es el índice de algún contenido y acabo ya porque el Manual estará a vuestra disposición. Antes diré que hay un glosario donde se dice qué es, por ejemplo, un PDR, un Marco Comunitario de Apoyo,... Hay personas que todo eso se lo saben, o solo saben una parte y otra no. De lo que se trata es de buscar el lenguaje común que todo el mundo entienda.

La primera parte es la Introducción. En ella se distingue lo que es una infraestructura medioambiental. Porque hay personas que piensan que hacer medio ambiente es hacer depuradoras o tratamiento de residuos. Eso no es hacer medio ambiente, sino que es hacer una infraestructura impuesta por el modelo de desarrollo en el que estamos viviendo. La sociedad, aún sin existir el medio ambiente, no admitiría la acumulación de residuos a las puertas de sus viviendas. Pero eso no es hacer medio ambiente propiamente dicho. Hacer medio ambiente sería incidir en el proceso productivo social y relacional para establecer una política de residuos desde el origen, y no desde el final de la cadena. La planta de residuos es una infraestructura llamada medioambiental, que podría recibir el adjetivo de productiva, sanitaria o de corrección. Pero en sí no es hacer medio ambiente.

La segunda parte habla de los Fondos estructurales y la Evaluación Ambiental. Describe la política regional en líneas generales, y hace referencia a la política de la Comisión en materia de Medio Ambiente en 1995. Hay una serie de cuadros muy interesantes que hablan de las acciones, de dónde están, y qué Directivas se podrían aplicar o podrían incidir en ellas, lo que da una idea un poco de cómo andar por la vida. Y, sobre todo, aporta una idea de adaptación del desarrollo al territorio, considerando la capacidad de carga de cada territorio, cosa que puede ser importante. Habla de la metodología de evaluación y el proceso que compara la evaluación estratégica y la evaluación de impacto ambiental.

Por cierto, la Directiva de Evaluación de Planes y Programas, bloqueada durante prácticamente 7 años, puede estar lista en un par de años a causa del interés de los alemanes en sacarla adelante.

En la segunda parte se habla de la integración, de elaboración de programación de los Fondos y de evaluación ambiental estratégica. La tercera parte es el Manual propiamente dicho, que se divide a su vez en seis partes y entra ya en materia.

En el Manual que se les ha entregado, siguiendo el texto podemos ver los apartados. En el texto 3.1 se nos da la estructura de las diferentes etapas. Y en el 3.2, la evaluación ambiental y funciones y responsabilidades. Describe las funciones de las autoridades de programación y las de Medio Ambiente con unos cuadros que dicen quien hace qué, o quién puede hacer qué. En la sección 3.3, se habla de evaluación ambiental y preparación de planes de desarrollo regional. Describe el proceso de evaluación ambiental estratégica en el Plan de Desarrollo Regional, y criterios de sostenibilidad. Ofrece lo que pueden ser criterios, cosa que puede ser interesante. En el 3.4, la evaluación ambiental estratégica para los planes y los Marcos. En el 3.5, para los programas operativos, y en el 3.6 seguimiento y evaluación de programas de Fondos

estructurales.

Ésta es la estructura. El Manual sigue el mismo tipo de estructura para un plan, para un marco, un programa operativo y después para acciones. De forma que una vez captada la estructura se sigue con facilidad. Al final figuran los anexos, y parece que los anexos son siempre algo que se pone para rellenar. Pero, después de haberlo analizado podemos comprobar que son anexos que te dan ideas y sirven para analizar, estructurar y valorar las acciones.

El anexo 1 habla de la situación ambiental en el marco de referencia. Es decir, que puede servir para saber cómo tomar datos y de qué tipo para la evaluación. El anexo 2 indica cómo establecer objetivos. El anexo 3, describe técnicas de evaluación ambiental en los planes, con ejemplos concretos. En resumen, el Manual es como una adaptación de lo que tienes en cada región, que va dando ideas y que da metodología. Y eso es lo fundamental. El anexo 4 proporciona criterios sobre indicadores. El 5 seguimiento, evaluación y la importancia de los indicadores para no perderse. El 6, aplicación de evaluación previa de los programas, con ejemplos. Y el anexo 7 una lista de comprobación para la integración.

El Manual es una cascada de evaluación ambiental y además coherente: empezamos en el plan, vamos al marco, seguimos en el programa y descendemos a los proyectos. Cada uno con sus características pero usando la misma metodología.

He detectado algo que incluso me he atrevido a ponerlo por escrito. Normalmente hay una financiación, dinero, después recogemos proyectos y después establecemos un programa. Esta forma de hacer las cosas se ve mucho. No en España, sino en algunos sitios. Entonces, a lo mejor, el método del Manual puede llegar a cambiar el proceso: primero hacer un programa que cada vez sea lo más racional, después qué proyecto cabe en el programa y después vemos la financiación. Y en la financiación establecemos prioridades.

Pero lo primero que tenemos que hacer es un programa y saber dónde vamos. El Manual, como reflexión, puede llevar a invertir el orden "financiación-proyecto-programa", donde el programa es, a veces, un sumatorio de proyectos inconexos, para transformarse en un orden "programa-proyecto-financiación". El Manual puede ser un libro de consulta, que sugiere criterios y nos ayuda a andar por un camino poco conocido, como es el del desarrollo sostenible. Porque es verdad que el desarrollo sostenible está en mantillas y lo debéis de hacer vosotros. Los que más sabéis de desarrollo sostenible sois vosotros si os ponéis a trabajar en él. Eso lo digo siempre y además creo en ello, con la capacidad de rectificar y reconocer los errores. Y obtendremos un tipo de desarrollo más acorde con las necesidades del hombre y su entorno, algo que para mí es fundamental en todo tipo de desarrollo.

(*) Las opiniones del ponente no tienen porqué coincidir con las de la Comisión Europea.

METODOLOGIA PARA LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL: 2000-2006

JOSÉ ALVAREZ DIAZ

Coordinador de Programas

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental

Ministerio de Medio Ambiente

Moderador: Luis Peñalver Cámara

Antes de iniciar mi intervención sobre la evaluación ambiental estratégica de los planes de desarrollo regional para el nuevo periodo de programación de financiación comunitaria: 2000-2006, quisiera hacer una primera valoración de la jornada temática de formación que hoy estamos desarrollando en el ámbito de actividades de la red de autoridades ambientales. Considero que se está cumpliendo el objetivo que pretendíamos cuando propusimos realizar esta jornada para tratar un tema monográfico tan importante, dentro de nuestros cometidos, como es la evaluación de las incidencias ambientales de las acciones financiadas con fondos comunitarios.

Y lo digo tanto desde el punto de vista de las autoridades de planificación y programación y de los gestores de fondos y programas, a nivel central y autonómico, que hoy nos acompañan, como de las autoridades ambientales. En las diferentes conversaciones que unos y otros hemos tenido sobre esta materia hemos detectado la necesidad de mantener este tipo de encuentros que, con toda seguridad, habrá que continuar en diferentes ámbitos. En los ámbitos internos de los propios ministerios, de las propias consejerías de hacienda y de medio ambiente, de cada una de las administraciones sectoriales, y entre unos y otros.

Estoy convencido que la red de autoridades ambientales, como órgano de cooperación, puede ser muy útil para este tipo de debates y para corregir errores anteriores. Sin duda, este probado espíritu de colaboración nos permitirá dar el rumbo adecuado para dirigirnos hacia la nueva programación 2000-2006 con el objetivo prioritario de que las acciones financiadas con fondos comunitarios contribuyan al desarrollo sostenible. En este sentido, a lo largo de esta intensa jornada se han dicho cosas muy interesantes, con propuestas como la necesidad de armonizar criterios y de establecer procedimientos comunes para lograr el aprovechamiento máximo de los proyectos financiados con fondos comunitarios, siendo escrupulosamente respetuosos con la política y normativa en materia de medio ambiente.

Entrando ya en la materia que me ocupa, y pretendiendo ser muy breve, me gustaría exponer, en primer lugar, las razones de porqué desde la red hemos elaborado el documento metodológico sobre evaluación previa de medio ambiente con vistas a los nuevos planes de desarrollo para el 2000-2006. Me detendré un poco en los antecedentes para decir que ya en los Reglamentos de los Fondos estructurales de 1993 se establece en diferentes artículos y para los diferentes planes, para los planes de desarrollo regional, para los planes de reconversión regional y para los planes de desarrollo rural, la obligación de los Estados miembros de incluir una evaluación

ambiental de dichos planes para el periodo 1994-1999.

En concreto, los planes debían incluir: un análisis de la situación medioambiental regional; una evaluación de las repercusiones ambientales de las estrategias y actividades de los planes, desde el punto de vista del desarrollo sostenible de acuerdo con la legislación comunitaria; y las disposiciones adoptadas para asociar a las autoridades ambientales designadas por los Estados miembros en la preparación y aplicación de las actividades establecidas en los planes y para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente.

Posteriormente, en los marcos comunitarios de apoyo 1994-1999 se insiste en la necesidad de asociar a las autoridades ambientales. Y en 1995, la Comunicación de la Comisión Europea sobre política de cohesión y medio ambiente recomienda mejorar la evaluación y seguimiento del impacto ambiental de las intervenciones de los Fondos estructurales y, además, asignar una función clara a las autoridades ambientales.

A pesar de estas obligaciones y recomendaciones, siguió progresando el actual periodo de programación y, por lo que hemos podido comprobar, en la práctica totalidad de los Estados miembros no se incorporó adecuadamente la evaluación previa medioambiental en los correspondientes planes de desarrollo ni se llevó a cabo la asociación de las autoridades ambientales en el proceso de planificación y programación.

En el caso de nuestro país, ahora que está finalizando el actual periodo de programación, si hacemos una valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones reglamentarias sobre evaluación previa medioambiental podemos decir que se ha hecho de forma desigual. Quizá por la falta de una metodología común, cada Comunidad Autónoma incorporó a su plan de desarrollo la información del diagnóstico de situación medioambiental regional de una forma muy dispar. En algunos casos con bastante detalle, en otros de forma muy general y, desde luego, lo que sí hemos comprobado, es que no se recoge adecuadamente la información sobre la evaluación de las repercusiones ambientales de las estrategias de desarrollo de los planes.

Además, hasta el año pasado, no se materializa la asociación de las autoridades ambientales al proceso de programación, dentro del marco de los Fondos estructurales, mediante la constitución de la red de autoridades ambientales. Pero nunca es tarde y el momento es oportuno, habiendo aprendido de los errores, para afrontar la nueva programación 2000-2006 con otro enfoque. Esto, por fortuna, lo estamos detectando a pesar de la poca vida que tiene la red gracias al excelente clima de cooperación que reina entre todas las partes implicadas.

En junio de 1997, a propuesta de la Comisión Europea, los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente organizan una reunión informativa con las autoridades de programación y gestión y con las autoridades ambientales para insistir en la necesidad de asociar a las autoridades ambientales mediante la constitución de una red.

En diciembre de 1997, en la reunión del comité de seguimiento del marco comunitario de apoyo de objetivo 1, presidida por el Ministerio de Economía y Hacienda, se constituye formalmente la red de autoridades ambientales. Así empieza su andadura, y su primera reunión plenaria tiene lugar en febrero de 1998.

En la primera reunión, adelantándose a la funciones que se le encomiendan, se presenta una guía práctica sobre indicadores para el seguimiento y evaluación ambiental de los Fondos estructurales, con objeto de contribuir a una mayor integración de la variable ambiental en la política estructural.

Por otro lado, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea solicita a los miembros de la red que hagan una valoración, desde el punto de vista ambiental, de los informes de evaluación intermedia de los programas operativos. La conclusión es unánime. Al no considerar adecuadamente los aspectos ambientales en la elaboración de los programas operativos resulta imposible realizar esta valoración.

Por último, decidimos constituir un grupo de trabajo permanente para elaborar un documento sobre metodología básica común para realizar el diagnóstico de la situación actual de medio ambiente regional, todo ello con vistas a los nuevos planes de desarrollo para el 2000-2006. Quisiera aprovechar esta jornada que hoy estamos celebrando en León, para felicitar una vez más al representante de la Consejería de Medio Ambiente, designado miembro de la red por la Junta de Castilla y León, por su importante contribución en la elaboración de este documento metodológico.

Actualmente, siguiendo esta metodología, y en cumplimiento de lo que establece el artículo 40, evaluación previa, de la propuesta del nuevo Reglamento general de los Fondos estructurales, algunas Consejerías de Medio Ambiente ya han entregado a las Consejerías de Economía y Hacienda su informe de situación del medio ambiente. Otras, nos consta que lo tienen muy avanzado. Y, desde luego, es necesario insistir que las regiones de objetivo 1, que todavía no hayan finalizado el informe, lo ultimen cuanto antes para poder cumplir los plazos de presentación de los planes de desarrollo regional ante la Comisión Europea.

Por otra parte, en el grupo de trabajo permanente de la red, tomando como referencia el manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos estructurales de la Unión Europea, elaborado recientemente por la DG XI (Medio Ambiente) en colaboración con la DG XVI (Política regional y de cohesión) y la DG VI (Agricultura), hemos elaborado un documento por el que se establece una metodología básica común para la evaluación ambiental estratégica de los planes de desarrollo regional:2000-2006.

Hubo que elaborar este documento en muy poco tiempo. En la tercera reunión plenaria de la red, celebrada el pasado mes de octubre bajo la presidencia de la ministra de Medio Ambiente, se acordó que el grupo de trabajo permanente elaborase una propuesta para someterlo a la aprobación en el siguiente pleno de la red. Por tanto, mañana, aquí en León, discutiremos el documento y, si se aprueba, servirá para que cada autoridad ambiental lo utilice como metodología común para evaluar las repercusiones ambientales de las estrategias sectoriales del borrador del plan de desarrollo regional de su Comunidad Autónoma.

El documento, en coherencia con el manual que la Comisión Europea ha hecho llegar a los Estados miembros, pretende ser una guía práctica que permita realizar los informes de evaluación ambiental de los PDR, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 40 del nuevo Reglamento general sobre Fondos estructurales. La estructura del documento consta de

cinco fases: evaluación previa de la situación ambiental; definición de objetivos y prioridades del sector de medio ambiente; contribución, mediante esos datos, a la elaboración del borrador del PDR; la evaluación ambiental estratégica o evaluación ambiental del borrador del PDR; y establecimiento de las bases para el seguimiento y evaluación durante el futuro periodo de programación

La fase de evaluación ambiental del conjunto del borrador del PDR consta de cinco etapas. La primera de ellas es la identificación y selección de objetivos y medidas. La segunda etapa es la definición de principios ambientales de integración. La tercera es la integración ambiental de los objetivos. La cuarta, la evaluación ambiental de las medidas. La quinta, por último, es el análisis de los resultados.

El documento pretende ser muy práctico y útil para que cada autoridad ambiental realice adecuadamente la evaluación ambiental de su PDR en coordinación con las autoridades de planificación de su Comunidad Autónoma. Al final del documento se incorpora un ejemplo práctico sobre actuaciones reales contempladas en el PDR 1994-1999, y donde se analizan los impactos ambientales positivos, neutros o negativos de dichas actuaciones. El ejemplo incluye un modelo de informe sobre las recomendación para la integración ambiental en las actuaciones.

Este documento metodológico, además de permitir a todas las autoridades competentes realizar de forma homogénea la evaluación ambiental de los PDR, nos debe servir como base para seguir profundizando en la evaluación ambiental que tendremos que realizar en las siguientes fases de la programación, es decir en los marcos comunitarios de apoyo y, sobre todo, en los programas operativos en donde, posiblemente, sea mucho más fácil evaluar las medidas que ahí se incorporan por ser más detalladas.

Estamos convencidos que una buena evaluación previa medioambiental, tanto de los PDR como de los marcos comunitarios de apoyo y de los programas operativos, contribuirá a que los futuros proyectos que se presenten a financiación comunitaria, tanto a través de los programas operativos, u otras formas de intervención de los Fondos estructurales, como del Fondo de Cohesión, garantizarán la positiva contribución de las medidas a los objetivos de la política de medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario reforzar la cooperación de las autoridades ambientales con los responsables de la programación y de la gestión de fondos y programas en todo el proceso de valoración y selección de los proyectos, principalmente en aquellos que puedan tener un impacto ambiental o que puedan afectar al desarrollo sostenible.

A pesar de la corta existencia de la red, todos sus miembros, tanto las autoridades de programación y de gestión como las de medio ambiente, estamos convencidos de que la asociación de las autoridades ambientales al proceso de programación de los Fondos estructurales está permitiendo, no sólo cumplir con los requisitos reglamentarios, sino sentar las bases para afrontar adecuadamente la nueva programación 2000-2006, mediante su cooperación desde el principio del principio en la elaboración de los planes de desarrollo. Esta participación efectiva de las autoridades ambientales, colaborando en la aportación de información medioambiental, en la elaboración de indicadores adecuados para medir el impacto ambiental de los programas, en el establecimiento de criterios ambientales de evaluación de proyectos, o

mediante la participación activa en los comités de seguimiento, puede ser muy beneficiosa tanto para los gestores de los Fondos como para la consecución de un medio ambiente saludable para los ciudadanos de hoy y de un desarrollo sostenible para las generaciones futuras, mediante la integración del medio ambiente en todas las acciones financiadas con Fondos Estructurales y de Cohesión.