

Perspectiva sobre la Evaluación Ambiental en España y algunos temas pendientes

Tíscar Espigares y Antonio Gómez Sal

Universidad de Alcalá. Departamento de Ciencias de la Vida. Ecología

Van a cumplirse 30 años desde la aprobación del primer reglamento sobre la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en España. Se trata del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que desarrollaba la normativa básica establecida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que introdujo por vez primera en el ordenamiento jurídico español la obligatoriedad de sometimiento a un proceso de EIA previo a su autorización a determinados proyectos que implicasen afectaciones significativas sobre el medio ambiente. La llegada de esta nueva normativa a España fue un fruto de la adhesión de nuestro país a la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) en junio de 1985. En ese mismo mes el Consejo de las Comunidades Europeas aprobaba en Luxemburgo la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. En realidad, la EIA nació un par de décadas antes, en 1969 en los Estados Unidos de América, a través de la *National Environmental Policy Act*, que ha marcado los principios inspiradores de toda la legislación en materia de EIA que se ha ido desarrollando posteriormente en el ámbito internacional. Estos principios inspiradores han sido fundamentalmente los

siguientes: primar la prevención de impactos antes que la recuperación, el uso de una perspectiva multidisciplinar en la planificación de manera que las consideraciones medioambientales se tuviesen en cuenta antes de la ejecución de los proyectos, y garantizar la participación pública en el proceso de toma de decisiones.

LA DIRECTIVA 85/337/CEE

La Directiva 85/337/CEE constituyó el armazón básico de la legislación sobre EIA en el contexto europeo. Se trata de un texto breve de tan solo 14 artículos y tres anexos que dejaba mucha libertad a los Estados miembros a la hora de adoptar el procedimiento, y que, esencialmente obligaba, (i) a los promotores a informar a las autoridades competentes sobre las repercusiones medioambientales de ciertos proyectos de cara a su proceso de autorización, (ii) a los Estados a establecer cauces para la participación pública en dichos procedimientos, (iii) a las autoridades competentes a emitir una resolución motivada al final de los procedimientos, y (iv) a la Comisión Europea a emitir un informe sobre la aplicación de la Directiva al cabo de los cinco primeros años tras su notificación a los Estados miembros.



La Directiva 85/337/CEE distinguía entre proyectos que debían someterse obligatoriamente a EIA en todos los Estados miembros (los del Anexo I), y otros donde dicha obligatoriedad quedaba a voluntad de los propios Estados (los del Anexo II). En el caso español, el Anexo I del RDL 1302/1986 especificaba los proyectos de obligado sometimiento a EIA (donde se incluyeron tres proyectos que se encontraban en el Anexo II de la Directiva europea: grandes presas, primeras repoblaciones forestales, y extracciones a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales), mientras que el Anexo II enumeraba una serie de proyectos cuyo sometimiento a EIA debería evaluarse caso por caso según los criterios expuestos en el Anexo III. El primer procedimiento de EIA realizado en España se concluyó en 1989 para un tramo de 3,4 kilómetros de la carretera N-I

de Madrid a Burgos, cuya Declaración de Impacto Ambiental, de escasas tres páginas, fue publicada en el BOE del 2 de septiembre de 1989 dando luz verde a la ejecución de dicho tramo aun reconociendo que el Estudio de Impacto Ambiental proporcionado por el promotor adolecía de importantes deficiencias e incluso omitía por completo el programa de vigilancia ambiental.

La normativa española en materia de EIA ha evolucionado mucho desde aquellos primeros textos legislativos, tanto a nivel autonómico (todas las Comunidades Autónomas disponen de legislación específica de EIA) como estatal, donde con los años se han ido introduciendo una amplia serie de modificaciones, en muchos casos obligatorias, como consecuencia de cambios en las directivas europeas, y en otros casos

“Por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”
Foto: Álvaro López.

como modificaciones impulsadas directamente por los diferentes gobiernos de España.

PRIMERAS MODIFICACIONES

Las primeras modificaciones fueron el resultado de la transposición de una nueva Directiva europea, la 97/11/CE, que, sobre la base del informe de la Comisión acerca de la implementación de la primera Directiva comunitaria en materia de EIA, ampliaba el espectro de proyectos de obligado sometimiento a EIA e introducía un mayor control y rigor en el procedimiento. Concretamente, la nueva Directiva ampliaba de 9 a 21 categorías de proyectos la lista del Anexo I, añadiéndose diferentes tipologías de obras hidráulicas, de cría intensiva de ganado o minería a cielo abierto entre otras. Asimismo, esta nueva Directiva introducía en el procedimiento de EIA la fase de “scoping”, consistente en una evaluación preliminar del proyecto por parte de las autoridades competentes, de manera que proporcionen al promotor un documento con indicaciones sobre el alcance y profundidad que ha de tener el Estudio de Impacto Ambiental, señalándose los impactos más significativos que han de considerarse y el modo en que estos deben ser tratados. En principio, la Directiva europea dejaba a voluntad del promotor la solicitud o no de esta fase de *scoping*. España, como la mayoría de Estados miembros de la CE a excepción de unos pocos como Dinamarca o los Países Bajos, optó por mantenerla con carácter optativo. No obstante, el reglamento de EIA ya contemplaba en el procedimiento administrativo una fase de consultas previas realizadas por el órgano ambiental con el fin de recabar información adicional que se facilitaría al promotor sobre los aspectos más relevantes a incorporar en el estudio de impacto ambiental. Por último, la Directiva 97/11/CE incorporaba al procedimiento de EIA las disposiciones del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991. Esta Directiva se incorporó definitivamente al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del

Real Decreto Legislativo 1302/1986; aunque el gobierno tuvo que reaccionar antes con carácter de emergencia aprobando el Real Decreto Ley 9/2000 dado que España no había cumplido con el plazo máximo de transposición de la Directiva, fijado para el 14 de marzo de 1999.

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Un hito muy importante en la evolución de la legislación en evaluación ambiental ha sido, sin duda, la introducción de la figura de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que obliga a considerar las repercusiones ambientales de los planes y programas antes de su aprobación. La EAE supone una notable mejora en la eficacia de los procedimientos de evaluación ambiental, dado que incorpora criterios de protección medioambiental en una fase más temprana y, por tanto, en un ámbito más amplio que el meramente local, propio de los proyectos. Asimismo, la EAE permite contemplar simultáneamente los efectos acumulativos de varios proyectos, lo que con la EIA tradicional no era posible. El 27 de junio de 2001 el Parlamento Europeo aprobaba la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La EAE incorpora criterios de sostenibilidad en la planificación y nace al amparo del Quinto Programa Comunitario de actuación en materia de medio ambiente: “Hacia un Desarrollo Sostenible”, vigente para el periodo 1992-2000, y que, entre otras medidas, proponía la evaluación ambiental de planes y programas como una forma de ampliación de la gama de instrumentos medioambientales. La EAE se incorpora a la legislación estatal española con la Ley 9/2006 de 28 de abril.

Dadas las numerosas modificaciones legislativas que a nivel sectorial afectaban a la EIA de proyectos, el gobierno español aprobó el Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero para refundir en un único texto toda la normativa aplicable a dicha materia. Una novedad importante de este texto refundido era la obligatorie-



dad del órgano ambiental de realizar, en base a las consultas previas, una determinación del alcance del estudio de impacto ambiental (*scoping*) que se trasladaría al promotor. Asimismo, el texto incorporaba novedades legislativas importantes de cara a la regulación del derecho al acceso a la información y a la justicia, y también sobre la participación pública en los procedimientos de EIA, adecuándose de esta forma a lo establecido por la Directiva 2003/35/CE. En este sentido, se introducía el concepto de “personas interesadas”, para señalar al público más afectado por el proyecto y que podría ser consultado por el órgano ambiental de cara a la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental. Un par de años después vería la luz en España la Ley 6/2010, de 24 de marzo, por la que se modificaba el texto refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos con el fin agilizar los procedimientos clarificando las fases comprendidas y esta-

bleciendo plazos precisos de ejecución de las mismas. Como “curiosidad”, no es hasta este momento cuando se exige legalmente que los autores tanto de los documentos iniciales de los proyectos como de los estudios de impacto ambiental se identifiquen mediante “nombre, apellidos, titulación y documento nacional de identidad”.

LEY 21/2013

Pero, sin duda, la reforma legislativa de mayor calado que ha modificado la normativa de Evaluación Ambiental en España ha sido la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que introdujo numerosos y profundos cambios más allá de las novedades dictadas por la Directiva europea 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que

Mina de carbón a cielo abierto en Puertollano (Ciudad Real). En España, las extracciones de hulla y lignito a cielo abierto fueron incorporadas a la obligación de sometimiento a EIA desde el principio. Foto: Tiscar Espigares.

La Ley 21/2013 amplía el listado de proyectos de obligado sometimiento a EIA, es el caso del *fracking* así como de una serie de proyectos cuando se desarrollan en Espacios Naturales Protegidos, según la regulación de Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Otra de las novedades relevantes de la ley es que obliga a evaluar los impactos ambientales sobre la salud humana y el cambio climático tanto en los procedimientos de EIA como de EAE

transpone. En primer lugar, se trata de un texto que unifica en una sola ley todo lo relativo a la EIA de proyectos y a la EAE (de planes y programas), estableciéndose una terminología y unos esquemas bastante similares para sus procedimientos administrativos (uno simplificado y otro ordinario para cada tipo de evaluación ambiental). Con este cambio se pretendía homogeneizar lo más posible la legislación en el territorio nacional y así reducir la elevada dispersión jurídica existente entre las legislaciones de las diferentes comunidades autónomas.

Otro de los objetivos perseguidos por esta nueva ley –todavía en vigor– era el de simplificar los procedimientos administrativos y agilizar los procesos de evaluación ambiental en general. A tal fin se establecieron unos plazos máximos de duración de los diferentes procedimientos, que oscilaban desde los tres meses de la EIA simplificada hasta los veintidós de la EAE ordinaria. Esta reducción de plazos ha sido especialmente drástica en el caso del procedimiento de EIA ordinario, cuyo plazo se ha reducido a cuatro meses prorrogables hasta seis, cuando

la duración media de esos procedimientos era, hasta ese momento, de tres años y medio. Este recorte de plazos, conseguido entre otras cosas a costa de “sacar” fuera del procedimiento toda una serie de fases iniciales como las consultas previas y la redacción del documento de alcance del estudio de impacto ambiental (cuya solicitud tiene ahora carácter potestativo para el promotor) así como la fase de información pública del estudio de impacto ambiental y del proyecto, ha sido muy discutido por las consecuencias negativas que pudiera tener sobre la eficacia del procedimiento de EIA.

En lo referente a cuestiones más específicas de protección ambiental, la Ley 21/2013 amplía el listado de proyectos de obligado sometimiento a EIA, es el caso del *fracking* así como de una serie de proyectos cuando se desarrollan en Espacios Naturales Protegidos, según la regulación de Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Otra de las novedades relevantes de la ley es que obliga a evaluar los impactos ambientales sobre la salud humana y el cambio climático tanto en los procedimientos de EIA como de EAE, así como la introducción de los bancos de conservación de la naturaleza como instrumento para llevar a cabo medidas compensatorias, si bien todavía no se ha aprobado un reglamento específico para los mismos. Para incrementar la seguridad jurídica de los actores que intervienen en los procedimientos de evaluación ambiental, la nueva ley definió también la naturaleza jurídica tanto de los procedimientos como de los pronunciamientos ambientales, de tal manera que los pronunciamientos del órgano ambiental no son recurribles mientras que los del órgano sustantivo sí. Otras novedades más puntuales aunque no de menor importancia son aspectos relativos a la caducidad de los estudios de impacto ambiental así como de las declaraciones de impacto ambiental y las declaraciones ambientales estratégicas.

Actualmente nos encontramos en el proceso de elaboración de una nueva ley de Evaluación Ambiental que transponga la Directiva 2014/52/UE. Dado que las modificaciones que dicha Directiva comporta no son de gran intensidad,



esta circunstancia podría aprovecharse para introducir cambios en numerosos aspectos de los procedimientos de evaluación ambiental necesitados de mejoras. Sigue siendo conveniente aumentar la calidad de los estudios de impacto ambiental a diferentes niveles: tanto revisando la necesidad de volver a introducir el *scoping* como aumentando el control sobre las metodologías utilizadas en la evaluación de ciertos impactos ambientales, especialmente los relativos al paisaje y a la salud humana, como se detallará más adelante. Asimismo resulta necesaria una mayor definición de las competencias del órgano ambiental durante la fase de vigilancia y seguimiento de los proyectos, es decir, en el cumplimiento de las declaraciones e informes de impacto ambiental. Por último, habría que introducir nuevas medidas para fomentar la participación pública en los procedimientos,

una de ellas ciertamente es la mejora del acceso a los diferentes documentos ambientales (con la posibilidad de descarga desde las sedes electrónicas), cuya disponibilidad todavía sigue siendo insuficiente y muy dispar entre las diferentes comunidades autónomas.

EL PAISAJE EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

El proyecto de Ley de 23 de marzo de 2018, mantiene el estatus del paisaje como un factor infravalorado en los procedimientos de Evaluación Ambiental. Aunque el paisaje forma parte de los factores que deben incluirse para evaluar los efectos significativos de los planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente, su análisis objetivo y por tanto su con-

Desde el Camino de Santiago sanabrés, ruta cultural. Tendidos eléctricos, línea de aerogeneradores, cortafuegos verticales sobre una vegetación arbustiva de brezal con algunos robles. Algo falla en la protección del paisaje, la ordenación del territorio y la evaluación ambiental. Foto: Antonio Gómez Sal.

sideración consecuente con lo establecido por Ley, presenta importantes problemas. A pesar de la relevancia que este “factor” (siguiendo la expresión que figura en el Proyecto de Ley) presenta como componente del patrimonio natural y cultural, podemos decir que ha sido el gran olvidado en la legislación de EIA. En realidad ha sido postergado en cuanto a su regulación, ya que desde la primera ley sobre EIA figura como un significativo componente del medio ambiente. Eran mejores tiempos para el paisaje.

Apuntamos algunas causas de esta situación:

El Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (Real Decreto 556/2011, de 20 de abril), incluye como componente fundamental del mismo el Inventario Español de Paisajes (IEP), e incluso indica cual debe ser su contenido. Sin embargo el Inventario de Paisajes, cuya función debería ser servir como referencia para caracterizar para el conjunto de España los contenidos e importancia de los paisajes que pudieran ser afectados por la EA, no ha sido desarrollado. Esta carencia solo en parte ha sido subsanada por la legislación sobre paisaje de las comunidades autónomas. Varias comunidades autónomas, al igual que la Administración General del Estado, carecen de una legislación específica y entre las que la han desarrollado los resultados y alcance son muy desiguales. Esta situación constituye un problema para la protección del paisaje ya que se produce una dispersión de instrumentos jurídicos y de organismos responsables (García-Colomer, M. *et al.*, 2018).

El Real Decreto 556/2011 indica incluso cuales deben ser los contenidos del IEP, “debe incluir una taxonomía de paisajes mediante su agregación espacial a tres niveles: Unidades de paisaje (estructura, organización y dinámicas), Tipos de paisaje (elementos configuradores) y Asociaciones de Tipos de Paisajes (rasgos generales y diferenciales), a partir de su valoración desde una perspectiva territorial”. Aunque se cuenta con el Atlas de los Paisajes de España, que contiene una cartografía y una

valoración generales para el conjunto de los paisajes españoles de acuerdo con una metodología específica, en la información que presenta el MAPAMA se considera el Atlas como un trabajo preliminar, constatando la carencia del Inventario de Paisajes y la necesidad de abordarlo.

Este inventario permitiría tratar los paisajes como objetos cuantificables, de forma similar a lo que sucede con la mayoría de los factores incluidos en la EA (fauna, flora, hábitats, geodiversidad, etc.). No contar con este inventario sitúa la labor de evaluar paisajes en un ámbito de indeterminación similar a otros factores del medio ambiente, considerados en las EA tales como el clima, el cambio climático y la interacción entre factores (artículo 5 1.a). En el caso del paisaje el problema se agrava, si lo comparamos por ejemplo con lo relativo al cambio climático, por no estar en general incluido entre los temas más prioritarios para la administración, podemos decir que ha quedado en un segundo nivel de prioridad.

Otra de las razones sería el carácter impreciso o demasiado amplio con que se define el concepto de paisaje en la legislación europea de mayor alcance, el Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en 2000 y ratificado por España en 2008. En efecto, el proyecto de Ley 23 de marzo de 2018, cuando indica los contenidos que debe llevar el “Inventario ambiental y descripción de los procesos e interacciones ecológicas o ambientales clave” en la EA (Anexo VI, 3), mantiene que en el caso del paisaje la “descripción, censo, inventario, cuantificación y cartografía”, será realizada “en los términos del Convenio Europeo del Paisaje”.

Veamos la definición de paisaje en el Convenio Europeo: “por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. El Convenio tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, sin embargo compromisos fundamentales para los firmantes, que figuran en el mismo,



no han sido desarrolladas en una ley estatal en España. Por ejemplo “reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad”, “definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación de paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6”, “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje”.

El IEP debería identificar los componentes del paisaje que lo hacen digno de protección y deben preservarse, así como las perspectivas o cuencas visuales sobre los paisajes desde las cuales es preciso evitar la interferencia con nuevas infraestructuras objeto de EA. Se-

ría asimismo la primera respuesta a los compromisos adquiridos por España con la ratificación del convenio europeo (artículo 6 C de medidas específicas) en concreto i) identificar sus propios paisajes en todo su territorio; ii) analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman y iii) realizar el seguimiento de sus transformaciones”, así como “calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas”.

Lo anterior representaría igualmente la condición para el compromiso que se recoge como “objetivos de calidad paisajística” en el Convenio Europeo (6D) “definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público”.

Una de las conclusiones del estudio de evaluación de los ecosistemas del milenio, referida a

Paisaje de los valles pasiegos, vertiente norte, entre Cantabria y Burgos. La línea de aerogeneradores afecta a un paisaje cultural relevante, ¿A qué administración pertenece? Foto: Antonio Gómez Sal.

Teniendo en cuenta que España es el país que cuenta en la actualidad con el mayor número de Reservas de la Biosfera, y que esta figura creada por UNESCO tiene el sentido de reconocer una interacción adecuada y ejemplar entre los usos humanos y la naturaleza, en definitiva paisajes culturales, creemos que el desarrollo del Inventario de Paisajes sería una excelente oportunidad para reforzar el carácter y la imagen de nuestro país en esta materia, y situarnos en una posición avanzada en el cumplimiento del Convenio Europeo

los agroecosistemas (ver por ejemplo el nº 98 de *Ambienta*, dedicado a este proyecto), señala que en España se está produciendo una polaridad en la atención que se presta a la ordenación y gestión de los recursos (Gómez Sal, 2012). Por una parte las ciudades cuentan con sus planes urbanísticos (Plan General de Ordenación Urbana) que aplican criterios al conjunto del término municipal, pero sin coordinación con los municipios vecinos. Podemos decir que, en conjunto, menos del 5% del territorio está representado por las áreas urbanas que acogen a más del 80% de la población. Por otra parte la legislación sobre espacios naturales protegidos incide con mayor o menor exigencia sobre el 20% del territorio. Entre ambas queda el extenso espacio rural-natural que espera la aplicación de criterios sensatos de ordenación y para el cual el inventario sobre paisaje (IEP) sería un fuerte apoyo. De momento se trata un ámbito con un

destino muy crítico e incierto, en el que casi cualquier uso es posible y en el que, por ejemplo, se está produciendo con muy poca atención por parte de la sociedad la competencia entre usos homogeneizadores (energía, caza en el área cada vez más extensa de la llamada España vacía, según la exitosa expresión de Sergio del Molino, en realidad “vaciada” por las políticas sobre el territorio) y la diversidad que deriva de mantener usos variados, un poblamiento activo y creciente, con un papel para el sector primario, el principal creador de paisaje. Un objetivo al que tendría que haber respondido la Ley de desarrollo sostenible en el medio rural (Ley 45/2007).

De hecho, en el convenio europeo el paisaje se considera como un servicio que presta la naturaleza humanizada, en el que la percepción humana es importante, un bien cultural compendio de numerosas funciones.

SIN UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EFECTIVA, NO ES POSIBLE PROTEGER EL PAISAJE

En la legislación actual sobre EA, al no estar definidos los paisajes, caracterizados u objetivos, su evaluación queda supeditada al “documento de alcance” que el órgano ambiental debe dirigir al promotor con objeto de delimitar “el contenido, la amplitud, el nivel de detalle y el grado de especificación” que debe tener el estudio de impacto ambiental. Por ello, el paisaje es el que sale más perjudicado, queda sometido, según el criterio del órgano ambiental que indica la Ley en cada territorio, al riesgo de que su tratamiento sea cosmético, en una escala reducida cercana a las infraestructuras, pero no como visión de conjunto. Se pierde con ello la posibilidad de preservar paisajes definidos por el aprecio y la percepción por parte de una población informada, relacionados con la identidad española y europea y sustituirlos por pequeñas actuaciones de ocultación o maquillaje de infraestructuras en el marco de una trama definida por las ciu-



dades, las áreas industriales o extractivas y las redes de transporte.

En la solicitud por parte del promotor del documento de alcance, ya debe estar incluido “un diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado por el proyecto”. Se indica también que las CCAA podrán establecer el carácter preceptivo de algún otro informe en el ámbito de sus competencias”. La demanda en el caso del paisaje queda a expensas de las ideas personales o vigentes en cada ámbito territorial sobre la materia, con el conocido problema que se plantea cuando una infraestructura afecta a distintas comunidades o cuando una determinada instalación afecta al paisaje de la comunidad autónoma vecina, con una legislación más exigente en materia de paisaje.

A juzgar por lo que el Proyecto de Ley recoge sobre los procedimientos que inician la EA, parece que en ausencia del Inventario de Paisajes, la precaución va a limitarse a paisajes con “significación histórica, cultural y arqueológica”, con el riesgo de soslayar –no sabemos por cuanto tiempo– los compromisos del Convenio Europeo, cuya visión del paisaje es más integral. Cultura y naturaleza, interacción humana, con entramados y componentes definidos. Por ejemplo la solicitud del inicio de la EIA simplificada, incluye “una descripción de la ubicación del proyecto, en particular por lo que respecta al carácter sensible medioambientalmente de las áreas geográficas que pueden verse afectadas” p 23 (art. 45 b2º). En Anexo III, Criterios, mencionados en 47.2 para determinar si el proyecto debe someterse a EIA ordinaria: 2) la sensibilidad medioambiental de las áreas

Impacto de la restauración en el norte de El Bierzo (León). Foto: Antonio Gómez Sal.

La inclusión del análisis de los impactos sobre la salud humana en los procedimientos de evaluación ambiental es todavía muy escasa, no solo a nivel nacional sino también a escala internacional. En España, en un reciente trabajo se han analizado 114 estudios de impacto ambiental durante el periodo 2014-2017, encontrándose que tan solo el 55% de los mismos aborda ese aspecto, en la mayoría de los casos de forma muy superficial e insuficiente

geográficas que pueden verse afectadas por los proyectos, deberá considerarse teniendo en cuenta los principios de sostenibilidad, en particular: c) 8º Paisajes y lugares con significación histórica, cultural y arqueológica y 9º áreas con especial afectación al patrimonio cultural.

Teniendo en cuenta que España es el país que cuenta en la actualidad con el mayor número de Reservas de la Biosfera, y que esta figura creada por UNESCO tiene el sentido de reconocer una interacción adecuada y ejemplar entre los usos humanos y la naturaleza, en definitiva paisajes culturales, creemos que el desarrollo del Inventario de Paisajes sería una excelente oportunidad para reforzar el carácter y la imagen de nuestro país en esta materia, y situarnos en una posición avanzada en el cumplimiento del Convenio Europeo, tal como ya lo somos en las Reservas de la Biosfera. Tenemos para ello que avanzar al menos en dos frentes, políticas de ordenación territorial proactivas que eviten conflictos de usos a gran escala y la mejora en la formación sobre paisaje, como una materia interdisciplinar que recoja la riqueza y aportaciones de las distintas escuelas presentes en nuestro país.

LA SALUD HUMANA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Si bien desde un principio la legislación en materia de EIA obligaba al promotor a evaluar los impactos ambientales sobre “el hombre” (Artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE) o “la población humana” (Artículo 6 del RDL 1302/86), no es hasta la ley 21/2013 cuando se menciona específicamente la salud humana como otro aspecto más sobre el que analizar las repercusiones ambientales de un proyecto, plan o programa.

La Organización Mundial de la Salud lleva varias décadas abogando por la necesidad de integrar los aspectos de la salud humana en las evaluaciones del impacto ambiental (Fehr *et al.*, 2014). No en vano, se estima que un 23% de la mortalidad total y un 22% de la carga de morbilidad mundial pueden atribuirse a causas medioambientales (Prüss-Ustün *et al.*, 2016). En este sentido, el mismo concepto de salud pública ha evolucionado hacia una concepción más integral que contempla todos los factores determinantes de la salud tanto desde el punto de vista social como de las condiciones del ambiente físico en que viven las personas, ganando espacio los aspectos relacionados con la sanidad ambiental. Surge así el procedimiento de Evaluación del Impacto en Salud (EIS) definido como “una combinación de procedimientos, métodos y herramientas mediante las que una política, programa o proyecto puede ser evaluado en función de sus potenciales efectos en la salud de la población y de la distribución de éstos en dicha población” (Rivadeneira y Artundo, 2008). En consonancia con este proceso, la Ley 33/2011 de 4 de octubre, General de Salud Pública, introduce la EIS como una herramienta para “prever los efectos directos e indirectos de las políticas sanitarias y no sanitarias sobre la salud de la población y las desigualdades sociales en salud con el objetivo de la mejora de las actuaciones” (Artículo 35 de la Ley 33/2011 General de Salud Pública).

No obstante, y a pesar del creciente interés hacia el tema, la inclusión del análisis de los impactos sobre la salud humana en los procedimientos de

evaluación ambiental es todavía muy escasa, no solo a nivel nacional sino también a escala internacional. En un trabajo realizado a partir de 39 estudios de impacto ambiental elaborados entre 1988 y 1994 en Reino Unido, la *British Medical Association* concluyó que en el 72% de los mismos se omitían por completo los aspectos relativos a la salud humana (BMA, 1998). En Estados Unidos el análisis de 42 estudios de impacto ambiental del periodo 1979-1996 arrojó resultados similares, con un 62% de estudios donde no se contemplaba en absoluto la salud humana, y en aquellos casos en que sí se abordaba se hacía de forma muy limitada, prácticamente con un análisis de riesgo de padecimiento de cáncer (Steinemann, 2000). En España, en un reciente trabajo se han analizado 114 estudios de impacto ambiental durante el periodo 2014-2017 (con vigencia de ley 21/2013 que obliga a analizar los impactos ambientales sobre la salud), encontrándose que tan solo el 55% de los mismos aborda ese aspecto, en la mayoría de los casos de forma muy superficial e insuficiente (Jiménez, 2018).

Sin duda, la falta de metodologías apropiadas para la evaluación de los impactos ambientales sobre la salud humana es una de las causas que motivan estos resultados. Esta escasez de herramientas metodológicas se ve agravada por la complejidad de análisis de los impactos sobre la salud, donde interaccionan múltiples causas y efectos a diferentes escalas sociales, espaciales y temporales. Otro inconveniente radica en la falta de comunicación entre los profesionales de la salud y los expertos en medio ambiente. Dado que tradicionalmente la EIA se ha centrado en aspectos medioambientales, hoy se hace muy necesaria la colaboración entre expertos de ambas disciplinas. En este sentido, se puede decir que la EIA ha evolucionado desde una lógica unidireccional (impacto de las acciones humanas sobre el medio ambiente) a otra bidireccional (incluyendo el impacto del medio ambiente sobre los humanos). Esta colaboración favorecería que los estudios de impacto ambiental dejen de ser una amalgama de análisis aislados con poca conexión entre sí y que los procedimientos de evaluación ambiental se conviertan cada vez más en la herramienta de

planificación multidisciplinar para la que desde un principio fueron concebidos.

La evaluación de los impactos sobre la salud humana constituye una espléndida ocasión para fomentar que los procedimientos de evaluación ambiental tengan un carácter cada vez más proactivo, lo que siempre es preferible a la mera intervención reactiva que generalmente han tenido estos procedimientos, limitándose muchas veces a la simple propuesta de medidas correctoras para remediar los impactos generados. Para ello es necesario que las consideraciones sobre la salud humana intervengan lo antes posible en el proceso de toma de decisiones, especialmente a través de su inclusión en la EAE. Asimismo, los planes de vigilancia y seguimiento pueden aportar notables mejoras en la evaluación de los impactos en la salud al incrementar el conocimiento de las interrelaciones entre acciones, impactos, ecosistemas y salud humana, todo ello desde la perspectiva de la gestión adaptativa. ❁

BIBLIOGRAFÍA

- British Medical Association (1998). Health and environmental impact assessment: an integrated approach. Earthscan Publications Ltd. Londres.
- Fehr, R.; Viliani, F.; Nowacki, J. y Martuzzi M, eds. (2014). Health in Impact Assessments: Opportunities not to be missed. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.
- García-Colomer, M., Esteras, M.S., Estirado, M., González Garrido, M. Gutiérrez Muñoz, A.M. y Recuero, E. (2018). Buenas prácticas para la integración del paisaje en los proyectos. CEDEX. 168 p.
- Gómez Sal, A. (2012). Agroecosistemas: opciones y conflictos en el suministro de servicios clave. *Ambienta*, 98: 18-31.
- Jiménez, I. (2018). Seguimiento de la aplicación de los cambios introducidos por la ley 21/2013 en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en España. Trabajo de Fin de Grado. Facultad de Biología, Ciencias Ambientales y Química. Universidad de Alcalá.
- Prüss-Ustün, A.; Wolf, J.; Corvalán, C.; Bos, R. y Neira, M. (2016). Preventing disease through healthy environments. A global assessment of the burden of disease from environmental risks. World Health Organization. Ginebra.
- Rivadeneira, A. y Artundo, C. (2008). La evaluación del impacto en salud: el estado de la cuestión. *Gaceta Sanitaria* 22 (4): 348-353.
- Steinemann, A. (2000). Rethinking human health impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 20: 627-645.