

IMPLANTACIÓN DE PROXECTOS NO SOLO NON URBANIZABLE.

RÉXIME XURÍDICO DOS PROXECTOS DE INTERESE SUPRAMUNICIPAL. O URBANISMO AUTONÓMICO. ESPECIAL ESTUDO DA LEXISLACIÓN GALEGA. CONSIDERACIÓN DO FACTOR AMBIENTAL

M^a Teresa Carballeira Rivera

Universidade de Santiago de Compostela

1. A ordenación do territorio. O planeamento supramunicipal

A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, (LOT) configura un sistema de ordenación arredor dunha serie de instrumentos de planificación: directrices de ordenación do territorio, plans territoriais integrados, programas coordinados de actuación, plans de ordenación do medio físico e plans e proxectos sectoriais (art. 4 da LOT). Na falta dunha correcta articulación vertical e xerarquizada destes instrumentos, comezando pola ausencia dunhas Directrices de ordenación xeral de Galicia, actualmente en fase de elaboración, son os plans e os proxectos sectoriais os que máis aplicación tiveron ata a data. É unha figura novidosa que, pola súa proliferación e a especial incidencia que teñen sobre a ordenación urbanística municipal, esixiu un desenvolvemento detallado do que se encargou o Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regulan os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal.

En xeral, se algo se pode dicir deste espazo supramunicipal e da súa incidencia sobre o solo rústico ou non urbanizable é que é un espazo desatendido onde as comunidades autónomas fixeron unha renuncia real das súas competencias en materia de ordenación do territorio, substituíndo criterios xerais e prioridades de intervención no territorio por mecanismos de intervención puntual cun claro impacto sobre o modelo de cidade e o contorno físico. Tal e como se concluíu no *II Encontro nacional de técnicos urbanistas de Peñíscola*, en maio de 2004, pode afirmarse que “a pesar del incremento y proliferación de la legislación en materia ambiental y territorial, la realidad de la ordenación del territorio y de la ciudad en los últimos 15 años en España no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado”.

O sexto programa comunitario en materia de medio, *Medio 2010: o futuro nas nosas mans*, establece como un dos cinco eixes prioritarios da acción estratéxica a ter en conta o medio na xestión e ordenación do territorio mediante a difusión e o fomento das mellores prácticas relativas á planificación sostible. Con todo, feitos como a economía do turismo, o golf, a segunda vivenda ou a forte presión sobre áreas da ribeira e zonas de lecer deron como resultado que os tradicionais problemas existentes non desaparezan (cidade difusa, asentamento disperso, descoordinación do planeamento, etc.) e que, ademais, se legalicen situacións de desvertebramento do territorio e de degradación ambiental coa anuencia tácita da Comunidade autónoma. As solucións apuntadas pasan pola creación dun modelo integral de ordenación do espazo (urbanístico e territorial), o sometemento a unha avaliación ambiental dos plans xerais de ordenación urbana e a planificación da cidade no seu sentido amplo, dando resposta ás necesidades do solo rústico e incardinando este planeamento nun marco territorial superior.

1.1. Contido dos plans e proxectos de incidencia supramunicipal

Tanto os plans coma os proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal teñen por obxecto regular a implantación de determinadas actuacións en materia de infraestruturas, dotacións e outras instalacións, de iniciativa pública ou privada, que se asentán sobre varios termos municipais ou daquelas cuxa incidencia transcende do estrito ámbito local pola súa magnitude, importancia ou especiais características. Como sinala a exposición de motivos da norma, os plans sectoriais teñen por finalidade establecer as condicións xerais para o futuro desenvolvemento de infraestruturas, dotacións e instalacións no ámbito autonómico. Pola súa parte, os proxectos sectoriais xorden de dúas maneiras, ben como desenvolvemento do planeamento sectorial, ben de forma independente co único fin de regular a implantación dunha actuación determinada.

Na actualidade, os plans e os proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal aprobados polo goberno autonómico a instancia da Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, versan sobre as seguintes materias: enerxía eólica (Decreto do 25 de outubro de 2001), hidroeléctricas (Acordo do 29 de novembro de 2001), Cidade da Cultura (Acordo do 29 de xullo de 1999), xestión de residuos (Acordo do 23 de abril de 1999), rede viaria de Ferrol (Acordo do 19 de xullo de 2002), rede viaria de Santiago de Compostela (Acordo do 24 de xullo de 2003) e áreas empresariais (Acordo do 27 de maio de 2004).

Para os efectos deste tipo de ordenación territorial, segundo describe o art. 4 do Decreto 80/2000, considéranse infraestruturas as construcións e as conducións destinadas a:

- a) Comunicacions, transporte e telecomunicacións.
- b) Execución da política hidráulica, incluídos os encoros e as conducións e construcións que aseguren o abastecemento de auga.
- c) Execución da política enerxética, incluídos os centros de produción e as liñas de condución e distribución.
- d) Loita contra a contaminación e a protección da natureza.

Considéranse dotacións as construcións que sirvan de soporte ás actividades e aos servizos de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, turístico, comercial, administrativo, de seguridade e protección civil, recreativo e deportivo. E instalacións as destinadas á realización de actividades económicas primarias, secundarias e terciarias.

En canto a súa contextualización normativa, diremos que os plans sectoriais teñen forza vinculante respecto do planeamento urbanístico e deberán ser respectuosos coa planificación superior en materia de ordenación do territorio (art. 8). Para o seu desenvolvemento e articulación requírese a elaboración dos correspondentes proxectos sectoriais (art. 8) e a aprobación definitiva destes levará implícita a declaración de utilidade pública ou interese social das obras, instalacións e servizos proxectados, así como a necesidade da ocupación dos bens e dereitos necesarios para a execución das obras, instalacións e servizos previstos de forma concreta naqueles para os efectos de expropiación forzosa ou imposición de servidumes.

1.2. Elaboración e aprobación

A elaboración e aprobación dos plans sectoriais configúrase arredor dunha serie de trámites.

1. Iniciativa: o promotor, público ou privado, deberá presentar a seguinte documentación: a) memoria técnica descritiva das actuacións, ámbito e incidencia; b) memoria xustificativa do interese público ou da utilidade social, de carácter supramunicipal, da actuación, idoneidade do

seu emprazamento, viabilidade económica e financeira e adecuación aos instrumentos de ordenación do territorio; c) desde o punto de vista ambiental, “estudio de la incidencia territorial de la infraestructura, dotación o instalación prevista, especialmente sobre los núcleos de población, usos del suelo, infraestructuras, equipamientos y servicios, protecciones y afecciones urbanísticas y ambientales, con previsión de los medios adecuados de corrección o de minimización de impactos”; d) adecuación do contido do plan sectorial co planeamento urbanístico; e, e) plans de situación, de clasificación e de cualificación dos terreos (art. 7).

2. Declaración do carácter supramunicipal (art. 13): o Consello da Xunta é o órgano competente para levar adiante esta declaración á vista do obxecto do plan.

3. Información pública: por prazo mínimo dun mes. Trámite de audiencia aos municipios afectados.

4. Petición de informes: esencialmente da Consellería de Política Territorial, do Estado ou doutros organismos afectados.

5. Aprobación definitiva polo Consello da Xunta. Publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

En canto aos proxectos sectoriais, a dinámica de actuación e aprobación discorre parella á do planeamento sectorial supramunicipal cunha excepción. Segundo dispón o art. 10.j) do Decreto, esíxese como documentación previa, a “evaluación de impacto ambiental de la infraestructura, dotación o instalación que se prevé executar”. Deste xeito, complementábase o disposto nos arts. 22 e ss. da LOT e adáptase ás esixencias da Lei de protección ambiental de Galicia de 1995.

En resumo, se algo se pode dicir desde o punto de vista ambiental é a práctica ausencia dun modelo preventivo na materia, a inaplicación da avaliación estratéxica a plans e programas e a dulcificación dos sistemas correctivos de avaliación ambiental, unicamente contemplados para os proxectos illados ou de desenvolvemento dos plans sectoriais de incidencia supramunicipal. Se a iso unimos que no ámbito urbanístico a aplicación da avaliación de plans e programas segue sendo unha materia pendente, o resultado é, como xa se dixo, moi pouco propicio para a ordenación integral e a protección de valores naturais.

2. Ordenación do solo rústico en Galicia

Segundo a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural en Galicia (LOUG en adiante), o solo rústico ou non urbanizable é aquel que queda excluído do proceso de desenvolvemento urbanístico. É un solo sobre o que recae unha “prohibición general de usos edificatorios” –STC do 20 de marzo de 1997–, constituído por terreos nos que concorren determinados valores que deben ser protexi-

dos. A clasificación do solo como rústico ten que atender a dous criterios: a) que o solo sexa incompatible coa transformación; e, b) que sexa inadecuado para un desenvolvemento urbano (STC 164/2001, do 11 de xullo, a propósito dos arts. 9 e 29 da Lei 6/1998, do 13 de abril, RSV). A *incompatibilidade da transformación* provirá dos “regímenes especiales de protección” establecidos na lexislación sectorial ou no planeamento territorial, estatal ou autonómico. A súa clasificación como solo rústico deberá ser realizada polos órganos competentes á vista das necesidades do réxime especial que se estableza. En canto á *inadecuación para un desenvolvemento urbano*, correspóndelle a súa apreciación ao planificador urbanístico, entendéndose que existe cando concorran valores ou fins que fagan necesaria a preservación do solo.

A exposición de motivos da LOUG, nun afán de superar a visión meramente urbanística, establece que un dos fins da lei é “armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país”. Por iso, a LOUG aborda a regulación deste solo dunha maneira máis obxectiva e detallada ata o punto de trazar unha verdadeira “política territorial sobre el medio rural”. En concreto, pretende, como di a súa exposición de motivos, regular o solo rústico “desde la óptica de su protección global frente a los procesos de desarrollo urbanístico, que tuviese en cuenta su importancia en el esquema territorial de Galicia y limitase, ordénase, protexíase e recondujíase los procesos de transformación”. En concreto, os valores sobre os que pivota a nova regulación do solo rústico de Galicia son a protección do medio, as tradicións e a conservación da riqueza.

1. A planificación no sólo rústico

Isto permite que se establezan unha serie de plans especiais que inciden sobre o solo rústico, elaborados ou informados na súa maioría polas CCAA. Son estes os seguintes:

▮ *Plans especiais de protección (art. 69 da LOUG)*: teñen por obxecto preservar os recursos naturais, podendo estenderse a varios municipios.

▮ *Plans de infraestruturas e dotacións (art. 71 da LOUG)*: o seu fin é establecer infraestruturas e dotacións básicas relativas ao sistema de comunicacións, de transporte, dos espazos libres públicos, do equipamento comunitario e das instalacións destinadas aos servizos públicos e subministradores de enerxía e abastecemento, evacuación e depuración de augas.

▮ *Plans de protección, rehabilitación e mellora do medio rural (art. 72)*: teñen como finalidade a protección, rehabilitación e mellora dos elementos máis característicos da arquitectura rural, das formas de edificación tradicionais, dos conxuntos significativos configurados por elas e dos

núcleos rurais. A súa elaboración concerne, en exclusiva, ás CCAA e pode abarcar un ou varios termos municipais.

■ *Planeamento en materia de ordenación do territorio*: esencialmente plans sectoriais de incidencia supramunicipal e plans de ordenación do medio natural físico (inexistentes na actualidade na Comunidade Autónoma galega).

En ningún caso se prevé ningún tipo de control ambiental na suá elaboración.

2. Usos do solo rústico e autorizacións autonómicas (arts. 41 a 44 da LOUG)

Segundo o art. 32 da LOUG, o solo rústico clasifícase no solo de protección ordinaria e no solo especialmente protexido. Son de protección ordinaria os terreos que o planeamento urbanístico estime inadecuados para o seu desenvolvemento urbanístico polas características xeotécnicas, morfolóxicas, o alto impacto territorial e os riscos naturais ou tecnolóxicos. Son especialmente protexidos aqueles terreos que “por sus valores agrícolas, forestales, ambientales, científicos, naturales, paisajísticos, culturales, sujetos a la servidumbre de dominio público o de otra índole deban estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación”.

Dentro deste tipo de solo rústico distínguense as seguintes categorías:

1. Solo rústico de protección agropecuaria
2. Solo rústico de protección forestal
3. Solo rústico de protección de infraestruturas
4. Solo rústico de protección das augas
5. Solo rústico de protección de costas
6. Solo rústico de protección de espazos naturais
7. Solo rústico de protección do interese paisaxístico
8. Solo rústico para zonas de interese patrimonial, artístico ou histórico

A LOUG establece os usos permitidos, autorizables e prohibidos en cada categoría de solo rústico:

■ *Usos permitidos*: os compatibles coa protección de cada categoría de solo rústico, sen prexuízo da obtención da correspondente licenza urbanística e demais autorizacións sectoriais (instalacións agrícolas e gandeiras, cerramentos, instalacións forestais, etc.).

■ *Usos autorizables*: os suxeitos a autorización das CCAA, previamente á licenza urbanística municipal (gasolineiras, turismo rural, os establecidos en instrumentos de ordenación do territorio, caravanas, etc.).

■ Usos prohibidos: os incompatibles por levar risco ou deterioro dos valores protexidos (vivendas, industrias, equipamentos, etc.).

En canto ás autorizacións, é sabido que a regulación do réxime do solo rústico está vinculada estreitamente aos valores ambientais, polo que nos encontramos ante unha actuación de interese supralocal que esixe a intervención das CCAA: “Como quiera que el suelo no urbanizable está esencialmente destinado de modo exclusivo a su explotación agrícola, pecuaria o forestal, es obvio que la protección de tales actividades y el mantenimiento de este suelo en sus originarias condiciones naturales constituye un interés público no sólo local, sino supralocal, *al afectar la transformación de la condición natural del suelo al medio ambiente*, cuya degradación origina consecuencias que exceden con mucho del puro ámbito estrictamente local” (STC do 3 de novembro de 1999).

Pois ben, tanto para moitos usos en solo rústico establecidos na Lei galega coma os previstos nos instrumentos de ordenación do territorio, precísase de autorización autonómica, aínda que con algunhas diferenzas.

En primeiro lugar, os instrumentos de ordenación do territorio poden determinar que usos poden ser autorizados neste tipo de solo rústico, quedando o planeamento urbanístico vinculado polas súas decisións; en segundo lugar, cando as obras, dotacións e infraestruturas deriven dun proxecto sectorial de ordenación do territorio, as actuacións non precisarán autorización autonómica previa, xa que se entende implícita no propio instrumento de ordenación (art.34.4 da LOUG). Nos demais supostos esíxese autorización autonómica previa e, por último, se as obras previstas no proxecto están cualificadas como de “marcado carácter territorial”, e son promovidas directamente pola Administración pública, non estarán suxeitas á licenza municipal (DF primeira da LOUG).

Este tipo de autorizacións aseméllase na súa tramitación procedemental a unha *intervención ambiental previa*: presentación de anteproxecto, información pública, informes municipais e organismos afectados e resolución das CCAA coa posibilidade de introdución de medidas correctoras (art. 41.2.d da LOUG). Esta potestade autorizatoria permite impoñer as medidas necesarias para minimizar a incidencia da actividade sobre o territorio, así como todas aquelas medidas, condicións ou limitacións tendentes a conseguir a menor ocupación territorial e a mellor protección da paisaxe, os recursos produtivos e o medio natural, así como a preservación do patrimonio cultural e a singularidade e tipoloxía arquitectónica da zona” (art. 42.1.b da LOUG).

Con todo, a elaboración dunha avaliación ambiental previa para a realización de determinadas actividades con forte impacto sobre os valores protexidos segue sendo unha carencia do sistema, excepto cando esta autorización traia causa nun proxecto sectorial de carácter supramunicipal que, como vimos, queda sometido á avaliación de impacto ambiental.

3. A avaliación ambiental de plans e proxectos

Para comprender a fondo a importancia e magnitude que ten a avaliación deste tipo de plans e proxectos que inciden sobre o territorio autonómico, convén botar unha ollada á normativa de avaliación de impacto ambiental.

O art. 2.2 da Directiva 85/337/CEE (en adiante Directiva EIA), seguindo a máxima da subsidiariedade que verniza todo o dereito comunitario, establece que “la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente *podrá integrarse en los procedimientos existentes* de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva”.

Pola súa parte, o apartado 2 *bis* introducido pola Directiva 97/11/CE ofrece unha segunda opción procedementa ao dispoñer que “los Estados miembros podrán establecer un *procedemento único* para cumplir los requerimientos de la Directiva y los requerimientos de la Directiva 96/61/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”. En idéntica liña móvese a Directiva 2001/42/CE, do 27 de xuño, relativa á avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio (en adiante Directiva EIAPP), en canto prevé, no seu art. 4, que os requisitos procedementais fixados nesta “se integrarán en los procedimientos vigentes en los Estados miembros para la adopción de planes o programas o se incorporarán a los procedimientos establecidos para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva”.

Así, pois, o primeiro que se deduce da regulación comunitaria é que, a prol do respecto á autonomía procesual dos estados membros, non se configura un procedemento único xeral para o desenvolvemento do EIA aplicable a todas as partes, senón tan só uns principios procedementais ou fases que, a modo de substrato común de todas as regulacións nacionais, teñen que ser interiorizados e aplicados por todos os destinatarios da Directiva. Consecuentemente, as posibilidades brindadas aos Estados membros á hora de deseñar o procedemento *ad hoc* en materia de EIA son amplas e poden oscilar entre deseñar un procedemento único e de xeral aplicación a todos os procesos autorizatorios, con incidencia sobre a calidade ambiental, ou integrar as especialidades e trámites obrigados da EIA nos procedementos substantivos existentes ou que se vaian adoptar.

Fiel a estes principios, as Directivas comunitarias sobre EIA limítanse a establecer unha serie de regras e trámites que en todo caso debe rexer o deseño procedementa estatal na materia e que ten como punto focal a preservación dos valores do medio, a súa toma en consideración nos procesos decisorios e a participación activa das partes interesadas. Estas regras

poden resumirse no seguinte elenco de prescricións: 1) fixación dos contidos mínimos da información que ten que achegar o promotor; 2) deber de informarlle ao promotor do alcance do estudo de impacto ambiental cando o solicite; 3) sometemento da documentación achegada a informe das autoridades nacionais con responsabilidades no medio e aos Estados membros que se vexan afectados por proxectos con repercusións transfronteirizas; 4) sometemento do expediente á consulta pública; 5) toma en consideración dos resultados da consulta e da información recollida no procedemento autorizadorio e adopción da decisión en consonancia con iso; e, 6) respecto ás normas sobre confidencialidade comercial, industrial e intelectual e a protección do interese público nacional.

En definitiva, tal como tivo ocasión de expresalo o propio TSXCE, na súa sentenza do 16 de setembro de 1999 (C-435/97, WWF e outros, ap. 54), a Directiva comunitaria non se opón a que o procedemento do EIA poida pasar a formar parte dun procedemento nacional xa existente, pendente de establecer o distinto do establecido pola citada norma, sempre e cando este procedemento alternativo respecte os requisitos dos arts. 3 e 5 a 10 desta Directiva, entre os que se encontra a participación do público.

3.1. A lexislación estatal sobre o EIA

Esta ampla marxe de liberdade foi, así e todo, aproveitada por España para ditar unha normativa que, claramente, se pode acusar de escasa e imprecisa. En efecto, da súa lectura parece desprenderse que o único motivo que guiou o lexislador estatal, polo demais de resultados errados (Agudo González), foi o de incorporarlle os contidos literais da regulación comunitaria ao dereito interno, sen que tal oportunidade fose aproveitada para perfilar e resolver algunhas cuestións de orde procedemental que, aínda na actualidade, planan sobre ela. Esta incorporación efectuouse a través do coñecido Real decreto-lexislativo 1302/1986, do 28 de xuño, de avaliación de impacto ambiental, modificado sucesivamente polo Real decreto-lei 9/2000, do 6 de outubro, e a Lei 6/2001, do 8 de maio.

Esta moderación, xustificada en certos aspectos polo seu carácter de lexislación básica, viuse algo superada polo Regulamento de desenvolvemento ditado a través do Rd 1131/1988, do 30 de setembro (REIA en adiante) cuxo capítulo segundo (arts. 13 a 22) regula o procedemento do EIA a partir dunha serie de premisas conceptuais de carácter técnico. Nel deséñase un procedemento cuxos principais atributos son o seu carácter non formalizado, específico e esencial (Razquín Lizarraga) que traen causa na versatilidade que del se predica, a imposibilidade de substituílo por outro diferente ou de menor rigor e a necesidade de respectar uns trámites básicos.

Pese ás sucesivas reformas operadas sobre esta normativa, o criterio de partida segue sendo o mesmo. De aí que na última versión da LEIA non se definan máis aspectos procedementais que os “estrictamente exigidos por la economía procesal y los necesarios para la protección de los intereses generales”, como expón o seu preámbulo. Tampouco se establece ningún procedemento especial ou singularidades procedementais para os proxectos públicos sometidos ao EIA, equiparándoos, para estes efectos, aos proxectos privados. Tal circunstancia xa foi obxecto de crítica doutrinal (Montoro Chiner) ao entender que o papel que cumpre a DIA, nuns e noutros, é diferente; para os proxectos públicos ten carácter de autocontrol e para os privados autorizante. A única novidade destacable que introduce é anunciar a creación e a utilización dun procedemento abreviado do EIA para aqueles supostos nos que a Administración Xeral do Estado deba autorizar un proxecto exceptuable, pero sometido ao procedemento do EIA pola lexislación da Comunidade Autónoma onde deba executarse (Disposición adicional terceira da LEIA).

En realidade, o que se bota verdadeiramente de menos non é tanto a diversidade procedemental ou as referencias a situacións que poidan entenderse singulares chegado o caso, como a indefinición das regras procedementais básicas que obrigan a un constante esforzo esexético por parte dos aplicadores da norma e que en nada benefician o conxunto.

Así, pois, a normativa estatal en ningún momento se decanta por un modelo procedemental determinado, admitindo a posibilidade de que o EIA se substancie de forma autónoma ou conxuntamente co procedemento substantivo. Nin tampouco ofrece unha regulación esgotadora de todo o íter procedemental. En definitiva, parece inevitable ter que remitirse permanente á lexislación básica procedemental para cubrir a infinidade de lagoas que presenta esta regulación sectorial. Esta remisión non só é formalmente obrigatoria (Disposición transitoria segunda, 3 LRX-PAC), senón tamén substancialmente necesaria. En efecto, non hai que esquecerse que as garantías mínimas dos cidadáns respecto da actividade administrativa fixadas pola LRX-PAC deberán ser respectadas polo Estado e polas comunidades autónomas á hora de establecer procedementos específicos *ratione materiae*. Polo tanto, o feito de que se estea en presenza dun procedemento sectorial non implica que este poida escaparlle ao procedemento administrativo común porque, como sinala Ponce Sole, estamos ante “una ley exigida por la propia Constitución para fijar los principios, instituciones y derechos básicos que garanticen una uniformidad estatal respecto a las garantías procedimentales y a los estándares de buena administración”.

Entrando xa na súa configuración, o EIA concíbese como “un proceso que se inicia con la definición genérica del proyecto que se pretende realizar y culmina con la declaración de impacto que formula el

órgano ambiental, en la que se recogen las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente de los recursos naturales" (preámbulo do REIA). É, pois, un procedemento administrativo articulado para instar a reunión dun "conjunto de estudos y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa al medio ambiente" (art. 5 REIA).

O procedemento do EIA artículase arredor de dúas grandes fases que describiu con grande acerto o Tribunal Constitucional a través da Sentenza 13/1998, do 22 de xaneiro (RTC 13): "En un primer momento, un órgano ambiental distinto del órgano competente para aprobar o autorizar un proyecto debe emitir una 'declaración de impacto ambiental'; y en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto *decide si conviene* realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, *fija las condiciones* en que aquélla debe realizarse". E arredor de tres importantes documentos: o proxecto que hai que avaliar, o Estudo de Impacto Ambiental que formula o promotor e a Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que leva a cabo o órgano ambiental competente. Pasemos, pois, a analizar cada un dos seus elementos.

3.2. Obxecto do EIA: proxectos, plans e programas

a) *Proxectos*

O EIA é, como se sabe, un instrumento útil para mellorar a viabilidade ambiental dos futuros proxectos que hai que executar nun determinado contorno. Con ela conséguese un dobre obxectivo ambiental: mellorar a calidade do proxecto, introducindo condicionantes ambientais e contextualizalo, isto é, conectalo ao contorno. Se ben é certo que o enfoque semiadaptativo que actualmente se lle dá á EIA non satisfai as expectativas desta técnica de prevención ambiental, tamén o é que a súa aplicación a un proxecto concreto permite, canto menos, articular un sistema viable de retroalimentación que minimize os efectos negativos daquel sobre o medio e deste sobre o proxecto.

Desde o punto de vista material, enténdese por proxecto o conxunto de documentos técnicos que definen a localización e deseño dunha determinada actuación. Para que o EIA poida despreparar eficazmente todos os seus efectos requírese que tal documentación técnica non acade o nivel dun proxecto de enxeñaría pois, nese caso, o seu alto grao de desenvolvemento técnico obstaculizaría enormemente a inclusión de correccións ambientais, nin tampouco que consista nun simple designio a idea carente de elementos susceptibles de avaliación.

Segundo a metodoloxía científica, o ideal para que se dea un correcto fluxo entre o proxecto e o estudo de impacto ambiental é que aquel ache-

gue a seguinte información (Gómez Orea): 1) obxectivos do proxecto, alternativas ao proxecto e xustificación da elixida polo promotor; 2) proceso de construción e operación representado en forma de diagrama de fluxo; 3) produtos e subprodutos derivados da actividade, así como o seu destino probable; 4) influíntes ou insumos que se deben utilizar nas fases de construción e explotación (recursos naturais, maquinaria, man de obra, tecnoloxía, etc.); 5) efluentes xerados (emisións, vertidos e residuos); 6) localización do proxecto, partes de que consta e elementos físicos que o conforma (edificios, viario, espazos ocupados, actuacións auxiliares, etc.); e, 7) programa de desenvolvemento do proxecto (calendario da operación, posta en marcha, previsións de modificación a medio e a longo prazo, abandono e desmantelamento, etc.). E que na súa redacción se entrecruce a información ambiental e a técnica para eliminar, de entrada, as posibles disensións entre os intereses ambientais e os sectoriais.

Desde o punto de vista legal, o termo *proxecto* comprende tanto “la realización de trabajos de construcción de instalaciones u obras” coma “cualquier intervención en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del solo” (art. 1 Directiva EIA). De entre eles, só serán susceptibles do EIA “los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización” (art. 2.1 Directiva EIA).

Este criterio xeral non basta para acotar o obxecto do EIA xa que non todos os proxectos con repercusións ambientais van ser obxecto dun procedemento avaliador. Sen ánimo de esgotar a súa análise e co único fin de dotalo dun adecuado enfoque ao procedemento do EIA obxecto de estudo, podemos establecer a seguinte clasificación de proxectos en función da súa suxeición a un procedemento do EIA: a) proxectos sometidos inexcusablemente ao EIA; b) proxectos exceptuables do EIA; e, c) proxectos excluídos do EIA.

a) Proxectos sometidos inexcusablemente ao EIA

Segundo o art. 4 da Directiva EIA, “los proyectos enumerados en el Anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10”. Este anexo recolle unha relación exhaustiva do que poderíamos denominar as grandes obras públicas (vías ferroviarias, portos, autoestradas e vías rápidas, encoros, etc.) e as actividades industriais de grande escala (refinarías, centrais térmicas, centrais nucleares, instalacións de fundición, industrias químicas, etc.).

Esta regulación, que obviamente constitúe un núcleo indispoñible e de obrigada observancia para os Estados membros, foi incorporada á nosa lexislación a través do art. 1.1 da LEIA e o Anexo I desta: “Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I del

presente Real decreto legislativo, deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición". Consecuente-mente, o bloque de proxectos contemplado no citado Anexo esixirá que, con carácter previo á concesión da autorización, sexa avaliado ambiental-mente de acordo co procedemento establecido na lexislación es-tatal do EIA. A súa non realización implica a declaración de nulidade da autorización.

b) Proxectos exceptuables

Xunto a este primeiro grupo, o art. 4.2 da Directiva EIA establece que, para os proxectos enumerados no anexo II, será obrigatoria a realización do EIA "cuando así lo determinen los Estados miembros". A Comunidade Europea non impón *a priori* a necesidade de iniciar un procedemento de avaliación ambiental, senón que lles remite ás partes a posibilidade de que ponderen a oportunidade desta e a súa esixencia. Para iso, como sinala este mesmo artigo, os Estados membros determinarán mediante un "estudio caso por caso" e/ou mediante "umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro", se o proxecto será obxecto dunha avaliación de conformidade co establecido nos artigos 5 a 10 da Directiva. Para estes efectos, a propia Directiva inclúe uns parámetros de selección para avaliar a pertinencia ou non do EIA respecto deste grupo de proxectos (art. 4.3 e anexo III da Directiva EIA) e a xurisprudencia comunitaria estima que en tal categoría tamén están incluídos as modificacións de proxectos.

A LEIA incorporou estas directrices no art. 1.2 nos seguintes termos:

"Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto Legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III".

Para estes efectos, o promotor deberá presentar ante o órgano ambiental a documentación acreditativa das características, situación e potencial impacto do proxecto a fin de que este órgano poida, de acordo cos crite-rios fixados no Anexo III, adoptar a decisión sobre a conveniencia ou non de sometelo ao EIA (art. 2.3 LEIA).

No caso de que para estes proxectos estea previsto o EIA na normativa autonómica, non será de aplicación o disposto anteriormente rexéndose polo que alí se dispoña:

"Lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de acuerdo con los criterios

del anexo III, para determinar cuándo dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental" (art. 2.2 LEIA).

Se estes deben ser autorizados pola Administración Xeral do Estado, a citada avaliación levarase a cabo de conformidade co procedemento abreviado que para tal efecto se estableza regulamentariamente polo Estado (Dispos. adicional terceira LEIA).

En definitiva, podería dicirse que o sistema de selección de proxectos exceptuables se axusta ás seguintes notas: a) Os proxectos enunciados no anexo II da LEIA non poden excluírse, en principio, do EIA, excepto a decisión contraria do órgano ambiental; b) Primacía do criterio de protección reforzada establecido pola comunidade autónoma sobre os mínimos regulados pola LEIA; c) O órgano ambiental estatal ou autonómico será o competente para adoptar esa decisión; d) O promotor deberá achegar a documentación suficiente para poder adoptar a decisión; e) A decisión final adóptase a través do estudo, caso por caso, ou da aplicación de límites fixados regulamentariamente.

A aplicación destas disposicións non estivo exenta de problemática. A xurisprudencia do TXCE dá boa conta diso. Unha das cuestións que máis conflito suscitou foi a relativa aos *criterios de exclusión* de proxectos considerados exceptuables. A STXCE do 21 de setembro de 1999 (Comisión/Irlanda, C-392/96 ap. 19 e ss.) introduciu algúns elementos clarificatorios sobre este extremo dicindo que non é admisible a fixación de "límites absolutos" para determinar a excepciónabilidade do proxecto, posto que "no permite garantir que todo proxecto que pueda tener un impacto considerable sobre el medio ambiente sea sometido a un estudio de impacto ambiental, ya que bastaría que no alcanzase el umbral para que no estuviese sujeto a un estudio de impacto, sea cuales fueren sus demás características". Consecuentemente, a fixación de límites tendo en conta unicamente as dimensións de proxectos e excluindo a súa natureza e a súa localización, "sobrepasa el margen de apreciación" do que dispoñen os Estados membros na materia.

O uso desta *marxe de apreciación* que lles concede a Directiva EIA aos Estados é, tamén, un dos cabalos de batalla do Tribunal Europeo. En canto ao seu acoutamento, a STXCE do 16 de setembro de 1999 (C-435/97, WWF e outros, ap. 36) sinala que esta marxe "se encuentra limitado por la obligación, establecida en el artículo 2, apartado 1, de someter a un estudio de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente". O que, evidentemente, non implica "eximir, anticipadamente, por completo de esta obligación a determinadas clases de proyectos". De aí que incluso se lles permita aos particulares reaccionar xurisdiccionalmente ante os seus órganos xudiciais nacionais contra os actos e disposicións que infrinxan esta marxe de apreciación (García Ureta).

A propósito tamén desá posible *exención a priori* que, a xuízo dalgúns Estados membros, supón o uso da marxe de apreciación, as conclusións do avogado xeral presentadas o 12 de xullo de 2001 (Comisión/República Federal de Alemaña, asunto C-24/99) volven a insistir na súa ilegalidade. Di:

“Los proyectos deben examinarse en dos fases. En la primera fase, debe analizarse si un proyecto concreto tiene o puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, por lo que resulta necesaria una evaluación del impacto ambiental en el sentido de la Directiva. Si ello pareciese ser el caso, a continuación debe tener lugar, como segunda fase, la evaluación de impacto ambiental de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva”.

Esta operación debe efectuarse sempre que esteamos ante un proxecto con repercusións ambientais. Polo tanto “en estos proxectos [Anexo II] tamén darán el primer paso, es decir, que deben averiguar si existen motivos que indiquen la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental”.

En resumo, sexa cal for o método elixido para determinar se un proxecto específico require ou non unha avaliación, este “no puede menoscar el objetivo de la Directiva, que es el de no eximir de la correspondiente evaluación ningún proxecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente”. Do mencionado, facilmente se deduce que esa suposta exclusión, que dá a entender a LEIA respecto dos proxectos sinalados no anexo II, non pode equipararse a unha exclusión *ab initio* do seu exame ambiental. Noutros termos, os proxectos do anexo II deben ser sometidos a unha consideración ambiental previa.

c) Proxectos excluídos

Inclúese nesta categoría os proxectos que as autoridades administrativas poden exceptuar da aplicación do procedemento do EIA, a pesar da súa clara incidencia ambiental. Existen tres supostos: a) os proxectos destinados para os fins de defensa nacional (art. 1.4 Directiva EIA); b) os proxectos detallados aprobados mediante un acto legislativo nacional específico (art. 1.5 Directiva EIA); e, c) os proxectos excluídos en casos excepcionais (art. 2.3 Directiva EIA). A LEIA reproduce estas categorías nas Disposicións Adicionais primeira e segunda da LEIA.

Para a súa recta comprensión convén traer a colación algunhas das precisións vertidas pola xurisprudencia do TXCE (STXCE do 16 de setembro de 1999, C-435/97, WWF e outros). En primeiro lugar, os proxectos de defensa nacional, polo seu especial contido, quedan exentos do EIA. Pero cando este teña un obxecto civil e militar (como, por exemplo, un aeroporto) tal exención queda enervada.

En segundo lugar, para que os proxectos aprobados por acto lexislativo queden dispensados do procedemento do EIA requírense dúas condicións: 1) que sexa un proxecto detallado “de maneira suficientemente precisa y definitiva, de modo que contenga, al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente”; e, 2) que o acto lexislativo implique a autorización para executar o proxecto e presente as mesmas características que esta.

Finalmente, respecto aos proxectos excluídos por causas excepcionais, tal decisión terá que ser adoptada polas autoridades administrativas seguindo as pautas do art. 2.3 da Directiva, examinarlle ambientalmente o proxecto e as alternativas ao EIA, motivar a decisión e informar os cidadáns e a Comisión europea.

b) *Plans e programas*

O modelo vixente do EIA non satisfai, como ben se pode intuír, todas as expectativas da denominada “integración ambiental” e os modelos adaptativos do EIA. Estas parten dunha máxima: “antes que o proxecto está o medio”, sendo preciso comprender este para desenvolver aquel. Esta concepción choca co papel que actualmente se lle brinda ao EIA, limitado unicamente para avaliar nunha fase tardía, a dicir de moitos ambientalistas, proxectos deseñados sen ter en conta o inventario ambiental, inexistente ata ese momento, cando o correcto sería proceder do modo contrario. Isto é, comezar por analizar estratexicamente a política sobre a que logo se baseará o plan que, á súa vez, se subdividirá en sucesivos programas que teñen por fin aplicar as directrices de planeamento a unha área ou sector concreto. Finalmente, os numerosos proxectos nados da execución concreta de plans e programas quedarán sometidos ao EIA.

Consciente a Unión Europea das limitacións da Directiva EIA intenta avanzar en materia de prevención ambiental coa Directiva 2001/42/CE, do 27 de xuño, relativa á avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio (Directiva EIAPP). Dado o dilatado prazo de incorporación ao dereito interno previsto (21 de xullo de 2004) e pese a súa expiración, aínda non contamos cunha norma estatal de transposición desta, aínda que si con moitos exemplos autonómicos que, nun claro afán de mellorar a lexislación básica, se adiantaron á propia normativa comunitaria. Sen dúbida, supón unha aldrabada á política de prevención ambiental da Comunidade Europea, certamente desexado por un gran sector xurídico e técnico que vai permitir resituarse o EIA no lugar idóneo da xestión ambiental.

O feito de que se imponha a obriga de realizar o EIA na fase de planificación e programación implica outorgar o máximo de eficacia posible ao dotalo do enfoque adaptativo propio dos instrumentos de prevención. É que, como ben se lembra nas consideracións preliminares desta Direc-

tiva, o EIA constitúe o instrumento idóneo para a integración de consideracións ambientais na preparación e adopción dos plans e programas con incidencia sobre o contorno “pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborar tales planes y programas”.

Para a súa aplicación entenderanse por plans e programas “aqueellos cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén sendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedemento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno”. E tamén, os “que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas” (art. 2 Directiva). Matiza, ademais, que se incluírán nesta categoría as modificacións daqueles e os cofinanciados pola Comunidade Europea.

Así pois, como ben se pode intuír, este concepto abarca, practicamente, todo o labor programático e planificador que realicen os poderes públicos estatais, autonómicos ou locais en sectores estratéxicos, excepto, quizais, os que polo seu especial contido, estean excluídos, os de escaso ámbito territorial e impacto, as modificacións menores e ambientalmente irrelevantes ou os derivados de plans ou programas previos de maior escala que, potestativamente, poderán ser excepciónados.

O art. 3 desta Directiva define o seu ámbito de aplicación. Nel establécense, a semellanza da Directiva EIA, varias categorías de plans e programas en función da súa suxeición obrigatoria ao EIA: a) plans e programas sometidos inexcusablemente ao EIA; b) plans e programas susceptibles de someterse ao EIA; e, c) plans e programas excluídos do EIA.

a) Plans e programas sometidos inexcusablemente ao EIA

Segundo o apartado segundo do art. 3 serán obxecto deste especial procedemento de avaliación de impacto ambiental todos os plans e programas:

1) que se elaboren con respecto á agricultura, silvicultura, pesca, enerxía, industria, transporte, xestión de residuos, xestión de recursos hídricos, telecomunicacións, turismo, ordenación do territorio urbano e rural ou con respecto á utilización do solo e *que establezan o marco para a autorización no futuro de proxectos enumerados nos anexos I e II da Directiva 85/337/CEE, ou*

2) que, *atendendo ao efecto probable nalgunas zonas, se establecera que requiren unha avaliación conforme o disposto nos artigos 6 e 7 da Directiva 92/43/CEE (sobre conservación de hábitats)”.*

Así formulado, haberá que entender que a programación e a planificación pública da maioría dos sectores con incidencia económica no país, ou os que claramente afecten a espazos e recursos protexidos, deberán someterse a unha avaliación estratéxica ambiental previa. Os requisitos para a súa articulación son, para o primeiro suposto, que este labor pro-

gramático establece xa o condicionado e o modelo de autorización de proxectos; e que estes sexan algúns dos incluídos nos anexos da Directiva EIA. E para o segundo, que os plans e programas afecten sensiblemente a determinados hábitats naturais e que se establecera na normativa que requiren unha avaliación.

b) Plans e programas susceptibles de someterse ao EIA

É quizais a categoría máis conflictiva. Aparecen contemplados no art. 3.4 desta Directiva que lles outorga unha ampla marxe de apreciación aos Estados membros para a súa determinación:

“En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos ambientales significativos”.

Así mesmo, o apartado terceiro do artigo 3 ofrece esta mesma marxe de apreciación para aqueles plans e programas de inexcusable sometemento ao EIA “que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local” ou “introduzcan modificaciones menores en los mismos”. Razóns todas elas baseadas na escasa repercusión destes.

Ao igual que cos proxectos, resérvaselle, aquí, un espazo de liberdade ao Estado para que considere se determinado plan ou programa merece, previo exame dos seus posibles impactos ambientais, ser sometido ao procedemento do EIA. Con este fin, establécense nos apartados quinto, sexto e sétimo do citado artigo, os criterios de valoración ambiental do instrumento planificador: a) pode facerse un estudo caso por caso ou especificando tipos de plans e programas, ou combinando ambos os dous métodos; b) o estudo farase seguindo os criterios fixados no Anexo II da Directiva; c) deberáselles consultar ás autoridades que, debido ás súas responsabilidades especiais en materia de medio, teñan probabilidades de verse afectadas polas repercusións ambientais da execución dos plans e programas, así como a aqueloutras que estimen convenientes; e, d) comunicaráse á poboación os resultados do estudo.

c) Plans e programas excluídos do EIA

No apartado oitavo do art. 3 da Directiva relaciónanse os plans e os programas expresamente dispensados do EIA. Son: 1) os que teñan como único obxectivo servir aos intereses de defensa estatal e de emerxencia civil; e, 2) os de tipo financeiro ou orzamentario. A eles únense, por cuestións de réxime transitorio, “los planes y programas cofinanciados con cargo a los respectivos períodos de programación vigentes (hasta el 2006 y 2007, respectivamente) para los Reglamentos (CE) 1260/1999 sobre fondos estructurales y 1257/1999 del Consejo, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA”.

Finalmente, cando se estea ante unha planificación ou programación secuencial e xerarquizada, non fará falta aplicar o procedemento a todas as fases, deixándolles aos Estados membros a posibilidade de elixir o momento tendo en conta que esta se deberá efectuar “a diferentes niveles jerárquicos” (art. 4.3). Neste sentido, o art 5.3 da Directiva establece a posibilidade de “utilizar la información que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o por vía de otro acto legislativo”. E o art. 5.2 apunta os factores que se deben ponderar tales como “el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso”.

3.3. O procedemento de avaliación ambiental de plans e programas

O procedemento do EIA, seguido pola recente Directiva EIAPP, mantén a tónica da súa predecesora, a Directiva EIA, no que á estrutura, á determinación de requisitos esenciais procedementais e á marxe de liberdade se refire.

Para comezar, a prol do principio de subsidiariedade, non establece unha vía procedemental específica, senón que lles deixa aos estados membros a posibilidade de optar por estruturar un procedemento especial para o EIA de plans e programas ou integrar os requisitos da presente directiva nos procedementos vixentes na materia (art. 4.2 Directiva EIAPP). Como novidade, recóllese a posibilidade de articular procedementos coordinados ou conxuntos para evitar a duplicidade de avaliacións naqueles plans e programas sometidos ao EIA pola presente Directiva e por outras normas comunitarias (art. 11.2 EIAPP).

O ámbito de aplicación desta Directiva xa foi analizado no apartado anterior deste traballo. En canto ao procedemento, os requisitos esenciais son os mesmos que os indicados na Directiva EIA, se ben se introduciron algunhas pequenas modificacións, froito unhas da obrigada adaptación ao novo obxecto de avaliación e outras da experiencia adquirida e da evolución normativa comunitaria. De cales son, dá boa conta a propia definición da avaliación ambiental que fai o art. 2 da citada Directiva, a través das súas compoñentes: “preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones y el suministro de información sobre la decisión”. Analicemos cada un deles.

a) O informe ambiental

Cando un determinado plan ou programa deba ser sometido á avaliación ambiental, os correspondentes poderes públicos deberán proce-

der, como paso previo e necesario, á elaboración do informe ambiental (art. 5.1 da Directiva EIAPP). Este informe vén a ser o equivalente ao estudo de impacto ambiental contemplado para os procedementos do EIA de proxectos. En efecto, o Anexo I da Directiva EIAPP que determina a información que terá que reunirse para confeccionalo, reproduce os contidos convencionais daquel. Unha descrición sintética destes podería ser a seguinte: 1. Contido, obxectivos e interaccións do plan ou programa; 2. Situación actual do medio; 3. Características ambientais da zona; 4. Problemas ambientais existentes e relevantes para o plan ou programa; 5. Obxectivos de protección ambiental fixados nos ámbitos nacionais e internacionais que garden relación co plan ou programa; 6. Probables efectos ambientais do plan ou programa; 7. Medidas previstas para previr, reducir e compensar os efectos negativos; 8. Resumo dos motivos da selección das alternativas contempladas e das incidencias procedementais; 9. Descrición de medidas para a supervisión do plan ou programa; e, 10. Resumo final non técnico da información facilitada.

Sobre os criterios orientativos que hai que barallar á hora de seleccionar e valorar a información para os efectos da confección do informe ambiental, dannos conta os apartados 2.3 e 4 do art. 5 da Directiva EIAPP aos que xa se fixo referencia a propósito dos plans e programas excluídos.

b) Consulta pública e informes

Especial atención merece o comentario deste trámite procedemental, non xa polo implícito valor deste, senón pola depuración dos termos con que se expresa a Directiva EIAPP e o detalle da súa regulación, auspiciados, sen dúbida, pola Convención de Aarhus, do 25 de xuño de 1998, que firmou a Unión Europea. Dáse, pois, un paso adiante en materia de garantías procedementais respecto da Directiva EIA .

Para comezar, o art. 6 da Directiva EIAPP distingue entre “público” e “público afectado” para os efectos de información e comparecencia no trámite de participación cidadá. Segundo o apartado cuarto do artigo, entenderase por *público afectado* a aqueles suxeitos “afectados o susceptibles de ser afectados por el proceso de toma de decisiones derivado de la presente Directiva o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes organizaciones no gubernamentales, como las que promuevan la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas”. Esta é a primeira vez que se integran no Dereito comunitario europeo as esixencias da Convención de Aarhus cuxo desenvolvemento prevé a *propuesta da Directiva*, de xaneiro de 2001, pola que se establecen medidas para a participación do público na elaboración de determinados plans e programas relacionados co medio. Na súa virtude, reciben a cualificación de público afectado todos os cidadáns sobre os que recaen de forma directa os efectos do plan ou programa, así como todas as organizacións e aso-

ciacións comprometidas coas cuestións ambientais e calquera outras interesadas, outorgándolles un gran protagonismo na materia.

Pero o acoutamento de público afectado non esgota a eficacia na súa propia definición, senón que arrostra outra importante consecuencia para os efectos procedementais como é a obriga de comunicarlles, previa e expresamente, a apertura e demais requisitos do trámite de información pública. Así parece deducirse do apartado segundo do art. 6 da Directiva EIAPP cando sinala que ao público afectado “se les dará, con la *debida antelación*, la *posibilidad real* de expresar, en *plazos adecuados*, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe ambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa”. O dito ten que entenderse sen prexuízo, claro está, do establecemento das garantías de publicidade e comparecencia que deban preverse para o público en xeral. Para a correcta realización deste importante trámite e como consecuencia do principio de transparencia que ha de guiar a actuación dos poderes públicos, a Administración ou as autoridades lexislativas porán a disposición do público o proxecto do plan ou programa e o informe ambiental e déixaselles aos Estados membros a posibilidade de establecer as modalidades e os requisitos da consulta pública.

No mesmo plano, colócase a petición de informes a aquelas autoridades que deban ser consultadas e que designarán libremente os estados membros tendo en conta, espero, que como mínimo serán aquelas que “debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones ambientales de la ejecución de los planes y programas” (art. 67.3 da Directiva EIAPP). Extremo que xa se cumpre, folgadoamente, na lexislación básica estatal relativa ao EIA de proxectos, pero que ben puidera mellorarse coa mención expresa dos entes locais e outras institucións vinculadas ao obxecto do plan ou programa. En canto á articulación da petición dos citados informes, a Directiva aplica as mesmas garantías que para a consulta pública.

c) Adopción da decisión final

O art. 8 da Directiva EIAPP, que reproduce o seu homónimo da Directiva EIA, fai expresa mención da obriga que teñen as autoridades de valorar a información solicitada co fin de adaptar a decisión final á sensibilidade ambiental alí reflectida. Sinala: “Durante la elaboración y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa se tendrán en cuenta el informe ambiental elaborado conforme al artículo 5, las opciones expresadas conforme al artículo 6 y los resultados de cualquier consulta transfronteriza celebrada conforme al artículo 7”.

Sen prexuízo do que a lexislación estatal básica dispoña no desenvolvemento e incorporación da presente directiva, parece lóxico pensar que o procedemento do EIA para plans e programas seguirá a mesma tramitación e secuencia que o previsto para os proxectos, polo que os resultados finais dos informes, consulta pública e estudos de impacto se plasmarán e integrarán nun documento final de síntese e conclusións que elaborará o órgano ambiental respectivo. Este documento, que non é outro que a Declaración de Impacto Ambiental, na súa calidade de estudo-informe condicionado, debería ter un valor determinante para a formación da vontade final. E ao lembrar este carácter vén o art. 8 da presente Directiva, indicando que a liberdade do lexislador ou da Administración actuante á hora de aprobar un plan ou programa non é total e absoluta, senón que está condicionada polos resultados da avaliación ambiental.

Para verificar o acerto da decisión, exercer o seu control e cumprimentar a obriga de transparencia nos procesos decisorios, o artigo 9 da Directiva EIAPP imponlles aos Estados membros a obriga de motivar a decisión e garantir a súa publicidade para un coñecemento xeral, poñendo a disposición dos interesados os contidos do plan ou programa, as medidas adoptadas pola supervisión da execución destes instrumentos e a documentación que recolla "de qué maneira se han integrado en los planes y programas los aspectos ambientales y cómo se han tomado en consideración, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, el informe ambiental elaborado de conformidad con el artículo 5, las opiniones expresadas de conformidad con el artículo 6 y los resultados de las consultas celebradas en virtud del artículo 7, así como las razones de la elección del plano o programa aprobado, a la vista de las demás alternativas razonables consideradas".

d) Plans e programas con repercusión ambiental transfronteiriza

Ao igual que para os proxectos, a consulta transfronteiriza tamén está prevista para os plans e programas susceptibles de producir efectos ambientais noutro Estado membro. Da súa regulación encárgase o art. 7 da Directiva EIAPP e, en canto aos seus contidos, reproduce literalmente o sinalado para os proxectos da mesma índole, polo que remitimos o seu estudo ao alí exposto.

4. A regulación galega sobre a materia

A regulación do EIA na Comunidade Autónoma galega discorre a través da Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, o Decreto 442/1990, do 13 de setembro, de avaliación de impacto ambiental e o Decreto 327/1991, do 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais para Galicia. En xeral, é unha normativa cun aparente afán de

compracencia no que ao ámbito de aplicación e trámites do EIA se refire, se ben a súa factura técnica é un pouco escura e escasa, afectando seriamente á descrición do íter procedemental. Tamén se advirte unha clara inversión das tarefas encomendadas aos órganos administrativos actuantes, recaendo case todo o peso da tramitación do procedemento do EIA no órgano substantivo mentres que ao órgano ambiental unicamente se lle atribúe a función de emitir a DIA. O que claramente indica que a lexislación autonómica galega só concibe o procedemento do EIA como integrado no substantivo, non como un procedemento autónomo que ten que realizar o órgano ambiental cando aquel non contemple o trámite de información pública.

A Lei distingue tres técnicas avaliadoras en función do ámbito de aplicación e da tramitación dos procedementos: a avaliación de impacto ambiental, a avaliación de efectos ambientais e a avaliación de incidencia ambiental. Destas, as dúas primeiras responden ao perfil do EIA comunitario e o seu desenvolvemento procedemental é practicamente igual excepto os seguintes detalles que caracterizan a avaliación de efectos ambientais: a) a tramitación do procedemento avaliador atribúeselle *in totum* ao órgano ambiental; b) non se prevé fase preliminar de información e consultas previas; c) o prazo de información pública é de quince días hábiles; e d) non se prevén mecanismos de resolución de discrepancias entre os órganos competentes.

1) *Obxecto do EIA:*

A teor do art. 7 desta Lei, dispónse que “quedan sometidos a la evaluación de impacto ambiental, los proyectos, obras y actividades que se incluyen en la normativa comunitaria, la legislación básica estatal y la de ámbito autonómico” sempre que a súa autorización lle corresponda á Administración autonómica. Extremo que igualmente reproduce o Decreto 442/1990, do 13 de setembro, sobre avaliación de impacto ambiental (art. 1). Pola súa parte, o Decreto 327/1991, do 4 de outubro, establece que se someterán a avaliación de efectos ambientais “todos los proyectos que no estén recogidos en el Decreto 442/1990, sobre evaluación de impacto ambiental, así como sus modificaciones y ampliaciones” (art. 1). Teoricamente, excepto as tradicionais actividades molestas, insalubres, nocivas ou peligrosas contidas no RAMINP, o resto dos proxectos con incidencia ambiental, terán que someterse a un procedemento previo do EIA. Agora ben, dos proxectos cuxa autorización lles corresponde aos entes locais nada se di nin cómpre entendedos, incluídos os do ámbito do Decreto, posto que alí só se menciona os proxectos cuxa autorización sexa competencia da Administración da Xunta de Galicia, conque se produce unha clara fisura no ámbito de aplicación desta normativa.

2) Etapas e trámites procedementais:

As cuestións procedementais máis destacables en materia de EIA na lexislación galega son as seguintes:

1. O EIA poderá iniciarse con ou sen fase preliminar. Cando o promotor decida solicitar información previa á presentación da súa solicitude, iníciase o que o Decreto 442/1990 denomina “procedemento para a declaración de impacto ambiental con dictamen previo” (art. 6). Neste suposto, o promotor deberá comunicarlle ao órgano ambiental a súa intención de desenvolver un proxecto mediante a presentación dunha memoria resumo. Esta memoria remitiráselle ao órgano substantivo no prazo de dez días con indicación dos órganos e demais institucións ás que deberá solicitar un informe, así como emitir un informe propio, e concederlle un prazo de trinta días hábiles a contar desde a recepción da memoria resumo para que remita todo o expediente ao órgano ambiental.

Á vista diso, o órgano ambiental elaborará un ditame previo que, en ningún caso, “condicionará a la declaración de impacto ambiental que resulte procedente” (art. 6) e cuxo contido versará sobre os distintos “aspectos e indicaciones que se consideren beneficiosos para una mayor protección y defensa del medio, así como cualquier propuesta que considere conveniente respecto de los contenidos específicos que se incluirán en el estudio de impacto ambiental” (art. 6).

En todo caso, a Administración porá a disposición do promotor toda a documentación que estea no seu poder e que aquel precise para a elaboración do estudo de impacto ambiental, aínda que non se presentara a memoria resumo (art. 4 do Decreto 442/1990 e art. 6 do Decreto 327/1991).

2. Unha vez realizado o estudo de impacto ambiental presentárase, xunto co proxecto e a solicitude, ante o órgano ambiental quen, contrariamente á práctica procedementa habitual, llo remitirá ao órgano substantivo indicándolle os informes que lles deberá solicitar aos outros órganos e institucións públicas, sen que *a priori* se determine ningún con carácter preceptivo.

Igualmente será o órgano substantivo o encargado de someter o expediente ao trámite de información pública. Para iso, establecerase un prazo de trinta días hábiles se é un procedemento do EIA, publicarase o acto de apertura do trámite no *Diario Oficial de Galicia* e o estudo de impacto ambiental exporase ao público nas oficinas correspondentes do órgano substantivo (art. 2 do Decreto 442/1990). Cando esteamos ante a avaliación de efectos ambientais, será o órgano ambiental o que evacue este trámite cuxo prazo se reduce a quince días hábiles (art. 5 do Decreto 327/1991).

A lexislación galega vai máis alá na atribución de tarefas ao órgano substantivo ata o punto de que tamén a el se lle encomenda o labor de

reparación da documentación “cuando el órgano ambiental advierta algún defecto en la misma” (art. 3 do Decreto 442/1990) e a “elaboración de una propuesta de declaración de impacto ambiental” (art. 3 do Decreto 442/1990). No primeiro suposto, o órgano ambiental comunícalle ao órgano substantivo os defectos que hai que corrixir e será este o encargado de notificarlo ao promotor para que no prazo de vinte días realice as actuacións, así como de remitirlllo novamente ao órgano ambiental. No segundo suposto, o órgano substantivo ten a alternativa de ou ben formular esa proposta da DIA ou ben remitirllle as observacións que considere oportunas co obxecto de que o órgano ambiental redacte a DIA.

3. Unha vez que o órgano ambiental dispón do expediente ten un prazo de sesenta días para emitir a DIA. Este prazo foi ampliado a seis meses en virtude do Decreto 264/1994, do 29 de xullo, de adaptación de determinados procedementos administrativos á LRX-PAC (anexo I).

Así mesmo, dise no citado Decreto que a non emisión no prazo da DIA, producirá efectos desestimatorios. Extremo que hai que enfiar co disposto no art. 9 da Lei de protección ambiental de Galicia en canto dispón que “la declaración de impacto será de carácter vinculante para el órgano de competencia sustantiva si la declaración fuese negativa o impusiese medidas correctoras” (art. 9 desta lei). No caso de existir discrepancias sobre algún aspecto, o órgano substantivo elevaralle o expediente ao Consello da Xunta de Galicia para a súa resolución (art. 5 do Decreto 442/1990).

Finalmente, se o órgano substantivo concede a autorización poderá esixirllle ao promotor a constitución dunha garantía persoal mediante aval pola cantidade que estime pertinente (arts. 1 e 4 do Decreto 455/1996, do 7 de novembro, de fianzas en materia ambiental).

5. Conclusións

Examinados os distintos aspectos da normativa ambiental xeral en materia de avaliación de impacto ambiental, tanto estatal coma autonómica, así como a normativa sectorial relativa á ordenación do territorio, con especial mención aos plans e proxectos sectoriais que na actualidade se levan a cabo na Comunidade Autónoma galega, así como ás distintas actividades que poden levarse a cabo no solo rústico, non queda máis remedio que rematar que, se de verdade se quere apostar pola protección e o control ambiental do espazo e a súa utilización, faise necesario dar unha nova relectura a todo o Dereito vixente seguindo os postulados da normativa comunitaria. Iso conduce a entender que en materia de ordenación do territorio deberá reformarse a actual Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, así como o Decreto 80/2000, de 23 de marzo,

que a desenvolve parcialmente en materia de plans e proxectos sectoriais, para introducir a Avaliación do Impacto Ambiental na tramitación procedemental de tales instrumentos. O mesmo se predicará da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia, no que afecta ao planeamento urbanístico, nas súas distintas variantes instrumentais, que deberá someterse aos distintos criterios avaliadores ambientais como calquera outro plan ou programa. Todo iso se se quere, como así debe ser, incorporar a Directiva 2001/42/CE, de 27 de xuño, relativa á avaliación de efectos de determinados plans e programas no medio. 