

Evaluación Ambiental de Estudios Informativos de Autovías (1/2)



Environmental Assessment of Informative Studies of Highways (1/2)

Norberto Díez González

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Revisado por el Comité Técnico de Planificación, Diseño y Tráfico
Asociación Técnica de Carreteras.

Las actuaciones previstas en el Plan General de Carreteras 1984/1993 produjeron la transformación de la Red del Estado en muy breve plazo, mediante la construcción de autovías, en la mayoría de los casos, duplicando las calzadas de las principales carreteras.

Prácticamente coincidente con el desarrollo de esas primeras autovías se dictó el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que obligaba a redactar un Estudio de Impacto Ambiental junto a los estudios informativos de nuevas actuaciones, de forma que ambos se sometieran a un proceso de Información Pública. Posteriormente el órgano medioambiental emitía una Declaración de Impacto Ambiental, requisito imprescindible para poder continuar con el proceso técnico de redacción de los proyectos de construcción. Esa primera norma ha dado paso a sucesivas leyes de Evaluación Ambiental (dictadas en los años 2001, 2003, 2006, 2008, 2013, 2018 y 2020) que sustituían total o parcialmente a las anteriores, mientras que las exigencias en el contenido

de los Estudios de Impacto Ambiental iban aumentando notablemente.

En numerosas ocasiones se ha sentido que los responsables de redactar las Declaraciones de Impacto Ambiental se pronunciaban considerando unilateralmente un problema complejo, sin tener en cuenta factores técnicos ni económicos y dictando normas a cumplir que la ingeniería no tenía la oportunidad de contrarrestar argumentando las dificultades técnicas o los sobrecostos excesivos de tales normas, ya que las DIAs eran prácticamente inapelables, y solamente a partir de 2013 se permitió (aunque solo en determinadas circunstancias) la modificación de su contenido.

En las páginas que siguen expongo mi opinión personal relativa por un lado a la legislación de evaluación ambiental y por otra a su aplicación concreta en diferentes declaraciones de impacto ambiental, en un escrito que consta de dos partes.

Este artículo corresponde a la primera parte con los comentarios sobre algunos aspectos de las leyes de Evaluación Ambiental.

The actions envisaged in the 1984/1993 General Highway Plan produced the transformation of the State Network in a very short time, through the construction of highways, in most cases, doubling the carriageways of the main highways.

Practically coinciding with the development of these first highways, Royal Legislative Decree 1302/1986 of June 28, on Environmental Impact Assessment, was issued, which required the preparation of an Environmental Impact Study together with the informative studies of new actions, so that both were submitted to a Public Information process. Subsequently, the environmental body issued an Environmental Impact Statement, an essential requirement to be able to continue with the technical process of drafting construction projects. This first norm has given way to successive Environmental Assessment laws (issued in 2001, 2003, 2006, 2008, 2013, 2018 and 2020) that totally or partially replaced the previous ones, while the requirements in the content of the Studies of Environmental Impact were increasing notably.

On numerous occasions, it has been felt that those responsible for drafting the Environmental Impact Statements were pronouncing themselves unilaterally considering a complex problem, without taking into account technical or economic factors and dictating standards to be complied with that engineering did not have the opportunity to counteract, arguing the technical difficulties. or the excessive cost overruns of such standards, since the EISs were practically unappealable, since only as of 2013 was it possible (although only in certain circumstances) to modify their content.

In the pages that follow, I present my personal opinion regarding environmental assessment legislation on the one hand and its specific application in different environmental impact statements, on the other, in a document consisting of two parts.

This article corresponds to the first part with comments on some aspects of the Environmental Assessment laws.

Primera parte: Leyes de evaluación ambiental

Consideraciones previas

Desde mediados los años 80 del pasado siglo hasta el comienzo de la crisis de la primera década del presente, en esos 24 años, la Red de carreteras de España, tanto las gestionadas por el Ministerio de Obras Públicas-Fomento como por las Comunidades autónomas, ha experimentado una enorme transformación. Se pasó de unas carreteras en mal estado, (salvo las seis carreteras nacionales radiales desde Madrid y algunas autopistas de peaje) a tener unos 15.000 kilómetros de nuevas vías de gran capacidad y una red de carretera de una calzada con un magnífico trazado, con pavimento en buen estado y bien señalizadas.

Por otro lado, el anuario estadístico de accidentes de la Dirección General de Tráfico presenta una curva con la evolución de los fallecidos por accidente de tráfico entre 1960 y 2019, que tiene un escalofriante

máximo de 9.344 víctimas mortales en el año 1989 (Figura1).

Sorprendentemente el descenso de esa curva comienza a producirse cuando entran en servicio las primeras autovías.

De acuerdo al Artículo 22 del Real Decreto 345/11, la dirección General de Tráfico está encargada de estimar cada 5 años el coste social medio de las víctimas de accidentes. Los últi-

mos datos publicados indican que cada víctima mortal implica para la sociedad un coste de 1.400.000 €, un herido grave 219.000 € y un herido leve 6.100 €. Por cada fallecido en un accidente se producen al menos 5 heridos graves y no menos de 15 heridos leves, con lo que resulta un coste total de 2,5 millones de € por cada cifra de la curva anterior, en la que solamente se indica el número de víctimas mortales.

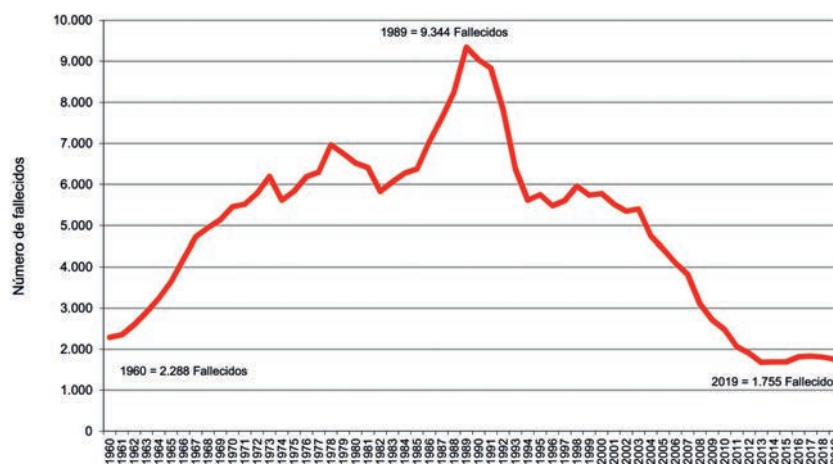


Figura 1. Fallecidos por accidente de tráfico. Serie 1960 a 2019

Si se hubiera mantenido constante el número de fallecidos desde 1989, la totalidad de víctimas hasta el año 2018 habría sido de 270.000. Sin embargo la suma de personas que realmente fallecieron en esos 29 años es de unos 136.000, es decir, que con las campañas de prudencia en la conducción, el carnet por puntos, la reducción de la velocidad máxima a 90 y 100 km/h en carreteras y 120 km/h en vías de gran capacidad, la sociedad se ha “ahorrado” 134.000 fallecidos, y los correspondientes heridos graves y leves, que en conjunto implican un ahorro para la sociedad de $134.000 \times 2,5 = 335.000$ millones de euros. Teniendo en cuenta que el coste de un kilómetro de autovía es del orden de los 6 millones de euros, el total de los 15.000 kilómetros construidos podrían ascender a 90.000 €, cuatro veces menos, aproximadamente, de lo que la sociedad se ha ahorrado en víctimas de accidentes.

Es decir, solamente con que las autovías hayan participado positivamente en una cuarta parte de la reducción de fallecidos, se habrían “pagado” la totalidad de su construcción.

Los factores medioambientales han influido en los proyectos y en la construcción de carreteras de una manera destacada, mejorando la técnica del trazado, que ha tenido que esforzarse para sortear muchos más obstáculos y adaptarse a muchos más condicionantes que cuando, hace muchos años, todo el territorio era acogedor de una carretera; que ha mejorado la técnica de formación de los terraplenes y, especialmente de las explanadas y de los firmes para aprovechar en mucho mayor proporción los materiales procedentes de la excavación, que ha cuidado mucho más la recogida de aguas a través de las obras de drenaje, que ha investigado para hacer rodaduras menos ruidosas y más seguras en tiempos de lluvia, etc.



La mejora de las carreteras ahorra muchas víctimas mortales.

Una muestra de la sensibilidad de la ingeniería para proyectar y construir carreteras respetuosas con el Medio Ambiente es la publicación por la Dirección General de Carreteras, del Ministerio de Obras Públicas, en 1992, del Atlas de Espacios Naturales y Recursos Culturales, el primero publicado en España.

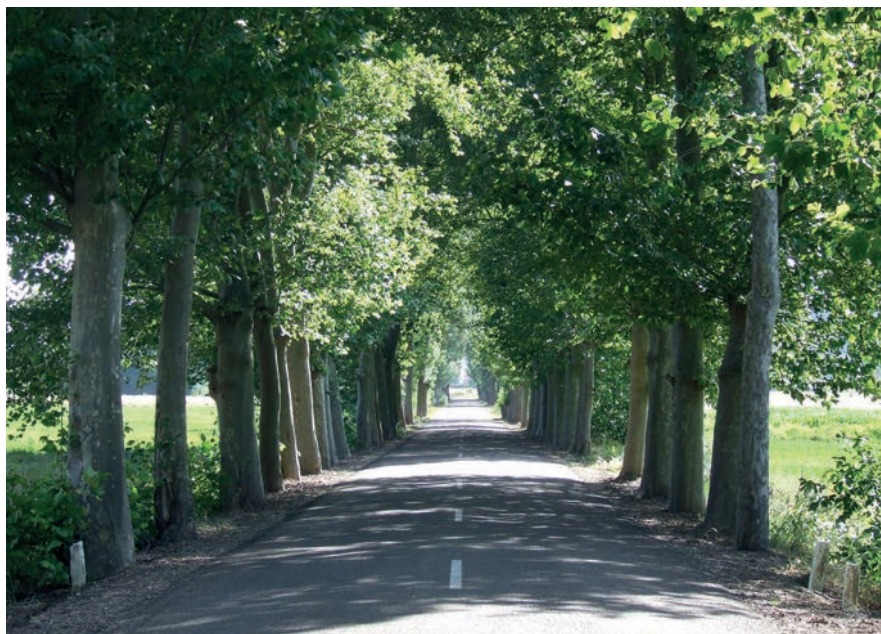
En resumen, es cierto que las autovías se hicieron en un momento de bonanza económica y ahora son tiempos de vacas flacas en los que las inversiones van (y deben ir) a otros destinos, si no más importantes si más urgentes, pero lo cierto es que las autovías han supuesto una inversión enormemente rentable desde el punto de vista socioeconómico. Y eso, sin contar el factor humano y el ahorro de tantas tragedias personales, ni el aumento y mejora de la movilidad de personas y mercancías y su enorme repercusión en la economía española.

A la parte de la sociedad dedicada a los temas ecológicos se le debe pedir que no trate a las autovías como unas destructoras del medioambiente, cuando en lo tocante a la fauna, concretamente a la fauna humana, han sido tan enormemente positivas.

En el cuarto de siglo anterior a la crisis económica de 2010, (y en menor medida también en los últimos 10 años) la ingeniería española ha llevado a cabo la transformación de la red viaria, situándola entre las mejores, por no decir la mejor, de Europa. Algunos hemos tenido la fortuna de participar plenamente en esa experiencia profesional, aprendiendo a redactar cada vez con mayores exigencias de contenido y de calidad los estudios previos, los estudios informativos, los estudios de impacto ambiental, los anteproyectos y los proyectos de construcción. Creo que las siguientes generaciones de ingenieros deberían conocer toda esta experiencia para aplicarla en lo que sea de utilidad en las nuevas tareas que se presentan de transformación de la movilidad de personas y mercancías.

1.- Las leyes que rigen la Evaluación Ambiental

En la Evaluación Ambiental de Proyectos de nuevas carreteras, los “proyectos” que mayoritariamente se someten a evaluación ambiental son los Estudios Informativos, definidos



¿Cómo conseguir que la belleza de esta carretera no entrañe un peligro?

así en la vigente Ley 37/2015 de Carreteras:

“Estudios informativos, en los que se definen y comparan, en líneas generales, diferentes alternativas de trazado, de conexión y de explotación de la actuación objeto de estudio, a efectos de que pueda servir de base al expediente de información pública y, en su caso, al trámite de evaluación de impacto ambiental, con objeto de poder seleccionar la más adecuada.”

Estos estudios, de acuerdo con el Reglamento General de Carreteras (R.D.1812/1994), deberán contener entre otros capítulos:

“El estudio de impacto ambiental de las diferentes opciones, en los casos en que sea preceptivo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”

La figura del “promotor”, en el caso de las autovías, es el equipo redactor de los estudios informativo y de impacto ambiental y la figura del “órgano sustantivo” es la Dirección General de Carreteras del Ministerio (de Obras Públicas, Fomento, o en la actualidad, de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana).

Además de la citada ley de Carreteras y su Reglamento, la redacción del Estudio Informativo y su preceptivo estudio de impacto ambiental se rigen por la ley:

“Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”.

La primera crítica que se puede hacer a esta norma es precisamente la de su redacción ya que se limita a incluir las modificaciones de determinados artículos haciendo necesaria la engorrosa tarea de tener que leer a la vez las dos leyes, la 21/2013 y ésta de 2018 para comprobar cuál es la redacción definitiva de cada artículo y de cada uno de sus numerosos apartados. Realmente habría sido muy sencillo escribir el texto definitivo utilizando el conocido método de cortar y pegar, facilitando así su lectura.

No es de extrañar que la ley tenga un título tan descriptivo, porque intenta recoger los numerosos cambios que se han producido en la normativa sobre la evaluación ambiental con 8 textos diferentes hasta 2018 (uno cada 4 años) y, por cierto, careciendo de Reglamento, ya que el de 1988, está derogado:

- Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental
- Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del R.D. 1302/1986.
- Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.
- Modificaciones parciales de la ley 6/2001 redactadas en los años 2003 y 2006
- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.
- Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Por si eso fuera poco y para aumentar aún más la confusión, en la disposición final tercera del Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre de 2020, sobre la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se modifican nada menos que 16 artículos de la ley de evaluación ambiental, pero no los de su última versión, la de 9/2018, sino los de la anterior Ley 21/2013. La mayo-

ría de estos cambios afectan fundamentalmente a los plazos previstos para la realización de las numerosas actividades implicadas en la evaluación ambiental, acortándolos en la mayoría de los casos. Estos últimos plazos, reducidos, son los señalados en los párrafos siguientes.

Personalmente he vivido los cambios que se han ido produciendo casi desde los primeros años en que se hicieron obligatorios los estudios medioambientales, constatando que en los Estudios Informativos el Estudio de Impacto Ambiental ha ido cobrando un protagonismo cada vez mayor, desplazando a un segundo plano los capítulos de contenido más técnico como los de trazado, geotécnica, drenaje, prognosis de tráfico, estudios coste/beneficio, etc.

2. Documento Inicial del Proyecto y Consultas Previas

Si el promotor solicitase al órgano ambiental la elaboración de un documento de alcance del estudio de impacto ambiental, (es potestativo hacerlo) el plazo máximo para la redacción del mismo es de 2 meses. (R.D. 36/2020). Acompañando a dicha solicitud el promotor debe presentar el “Documento Inicial del Proyecto” con un contenido que realmente es muy difícil de completar con un mínimo rigor, en ese momento de la redacción del Estudio Informativo, en el que apenas se pueden tener ideas preliminares, como el área geográfica en la que se va a hacer el estudio de la nueva autovía, definida en los mapas (en papel) disponibles del Instituto Geográfico a escala 1/25.000 y en la mayoría de las veces a escala 1/50.000.

Por ejemplo se exigen “*las principales alternativas que se consideran y un análisis de los potenciales impactos de cada una de ellas*” cuando

dichas alternativas, en el mejor de los casos, no están más que esbozadas y solamente se pueden definir sus trazados muy posteriormente cuando se disponga de una cartografía digitalizada a escala 1/5.000, para lo cual hay que hacer un vuelo fotogramétrico específico, apoyarlo topográficamente en campo y después la restitución en gabinete, tareas cuya duración depende mucho de los permisos oficiales de vuelo, de las horas diarias de luz de la época y de la climatología.

Además, para trazar las alternativas se necesita conocer, previamente, los diferentes condicionantes de todo tipo, como orográficos, geotécnicos, urbanísticos, arqueológicos, ubicación de espacios con una fauna o flora singulares, etc. o de interacción con otras infraestructuras tanto actuales como futuras.

Sobre los citados mapas a escala 1/50.000 solamente se puede ir teniendo una primera aproximación de los diferentes corredores y su afectación a los grandes espacios protegidos de los que se disponga información fácilmente, como los de la Red Natura 2000, pero difícilmente se podrán tener los condicionantes cuyas

características solo se conocerán a lo largo de la redacción del estudio informativo y de su estudio de impacto ambiental mediante los oportunos trabajos de campo, la mayoría de ellos inicialmente desconocidos.

Para la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental, el órgano ambiental consultará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas (en versiones anteriores se denominaban consultas previas medioambientales) quienes deberán pronunciarse en el plazo máximo de veinte días hábiles (R.D. 36/2020) desde la recepción de la documentación.

3. Doble Información Pública

Una vez completados ambos estudios, el Informativo y el de Impacto Ambiental, se producirá su aprobación técnica o Aprobación Provisional, seguida de la apertura de un doble Proceso de Información Pública de acuerdo a los artículos 36 de la Ley 9/2018 de Evaluación Ambiental y 34 del Reglamento General de Carreteras, (Real Decreto 1812/1994)



Algunos elementos del patrimonio están bien identificados y localizados

que, de forma abreviada, indican que:

Aprobado provisionalmente el estudio informativo, se someterá al trámite de información pública... durante un período de treinta días hábiles, durante el cual se podrá examinar y presentar en las oficinas que se indiquen en el citado anuncio, las alegaciones y observaciones relativas al objeto y finalidad de la propia información pública. Dichas observaciones deberán versar sobre las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado.

Este mismo trámite servirá también, en su caso, para la información pública del estudio de impacto ambiental, en cumplimiento y a los efectos, de la legislación aplicable.

La Dirección General de Carreteras, en el plazo de dos meses a partir de la expiración del plazo concedido para la información pública, emitirá un informe único en el que se considerarán todos los escritos presentados durante ésta y propondrá la resolución del expediente”.

Además de esta información pública descrita en el Reglamento de Carreteras, el artículo 37 de la ley 9/2018, especifica que simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo consultará a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los posibles efectos significativos del proyecto, Además, El órgano sustantivo, deberá solicitar informes, cuando proceda, de los siguientes organismos:

- Del órgano con competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto.
- De patrimonio cultural.
- De los órganos con competencias en materia de planificación hidrológica, de dominio público hidráulico, y en materia de calidad de las aguas.
- Sobre el dominio público marítimo-terrestre, y las estrategias marinas
- Del órgano con competencias en materia de impacto radiológico.

- De los órganos con competencias en materia de prevención y gestión de riesgos derivados de accidentes graves o catástrofes.
- Sobre la compatibilidad del proyecto con la planificación hidrológica o de la planificación de la Demarcación Marina.
- Del Ministerio de Defensa en el caso de que el proyecto incida sobre zonas declaradas de interés para la Defensa Nacional y terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección. El informe tendrá carácter vinculante
- De los órganos con competencias en materia de salud pública.

Las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas dispondrán de un plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la notificación para emitir los informes y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

4. Formulación de la Declaración de Impacto Ambiental

Siguiendo con el proceso de evaluación de impacto ambiental ordinaria, que es el que corresponde al estudio Informativo de una nueva autovía, el artículo 33 de la Ley 9/2018 señala que constará de los siguientes trámites, de los cuales los dos primeros ya se han realizado a cargo del promotor y del órgano sustantivo.

- Elaboración del estudio de impacto ambiental.
- Sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas
- Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental



Las cigüeñas pueden suponer un peligro para la circulación

- d) Formulación de la declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental.
- e) Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo”.

El “Análisis técnico del expediente”, y la “Formulación de la declaración de impacto ambiental”, ambos a cargo del órgano ambiental, se realizarán en el plazo de 4 meses, contados desde la recepción completa del expediente que debe constar de:

- Estudio Informativo,
- Estudio de Impacto Ambiental,
- Alegaciones recibidas en el doble proceso de Información Pública
- Informe técnico sobre las alegaciones recibidas

Este plazo de 4 meses según el artículo 33 de la Ley 9/2018 “podrá prorrogarse por dos meses adicionales debido a razones justificadas debidamente motivadas”. En la ley no se especificaba quién podía conceder esa prórroga una vez comprobado que existían razones justificadas debidamente motivadas, pero todo indica que era el propio órgano ambiental quien hacía de juez y parte.

En el citado Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre, la prórroga de dos meses ha sido suprimida.

No obstante el plazo de 4 meses, para la formulación de la DIA, es muy probable que pueda ampliarse ya que los artículos 38, 39 y 40 de la ley 9/2018 contiene numerosas casos que justificarían la interrupción del cómputo de tiempo. A continuación se incluye (en forma resumida) y se comenta, el contenido de los diversos apartados de dichos artículos.

Caso 1

En el plazo máximo de treinta días hábiles desde la finalización del proceso de información pública, el órgano sustantivo remitirá al promotor los informes y alegaciones recibidas para su consideración en la redacción, en su caso, de la nueva versión del proyecto y en el estudio de impacto ambiental. Si el promotor incorporare en el proyecto o en el estudio de impacto ambiental modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente, se realizará un nuevo trámite de información pública previo a la formulación de la declaración de impacto ambiental.

Comentario

Este artículo permite al órgano ambiental obligar al promotor a redactar una “nueva versión” del estudio informativo y del estudio de impacto ambiental y posteriormente someter ambos a una segunda información pública, con un importante coste y una gran demora. Todo depende del criterio incuestionable del órgano ambiental que es quien decide si “los cambios ambientales son significativos” y que es necesario repetir la información pública.

La aprobación provisional del Estudio informativo realizada por la Dirección General de Carreteras, implica la aprobación técnica del trabajo realizado por el promotor, es decir, que los estudios están correctamente realizados; pero unos funcionarios de la Secretaría General de Medio Ambiente están capacitados para hacer repetir esos estudios, cuando muchas de las modificaciones a realizar podrían formar parte de las prescripciones y condicionados de la DIA a cumplir durante la redacción del proyecto de construcción.

Dado que el Consultor adjudicatario del contrato de asistencia técnica para la redacción del estudio informativo ha completado su trabajo a satisfacción del ingeniero de Caminos Director del Contrato y de los superiores de éste, esos cambios, que pueden significar varios meses de trabajo de un amplio equipo de técnicos, deberían ser abonados, en proporción al contrato inicial, por el Órgano Ambiental.

Caso 2

En el plazo de veinte días hábiles desde la recepción de los documentos que deben acompañar a la solicitud de evacuación de impacto ambiental, el órgano ambiental po-



Autopista de peaje Cartagena-Vera



La duplicación de la carretera existente no es buena solución. Solo a veces eso es evidente

drá resolver su inadmisión por alguna de las siguientes razones:

a) Si estimara de modo inequívoco que el proyecto es manifiestamente inviable por razones ambientales.

b) Si estimara que el estudio de impacto ambiental no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Si ya hubiese sido inadmitido o ya hubiese dictado una declaración de impacto ambiental desfavorable en un proyecto sustantivamente análogo al presentado.

Con carácter previo a la adopción de la inadmisión el órgano ambiental dará audiencia al promotor.

Comentario

Cuando el órgano sustantivo o el promotor sea una empresa privada, con poca experiencia en estos trámites técnico-administrativos, se entiende que la calidad del estudio de impacto ambiental pudiera ser deficiente, pero no lo es si el órgano sustantivo es la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, con sus controles técnicos a

cargo de funcionarios de todas las especialidades implicadas.

Pese a ello, puede ocurrir que el órgano ambiental pida una mayor concreción en determinados aspectos, prolongando el plazo de evaluación.

Caso 3

Si del análisis del expediente, realizado por el órgano ambiental resulta que en él no constan los informes previstos o no se han realizado conforme a lo establecido en la ley, o que el estudio de impacto ambiental está incompleto, el órgano ambiental requerirá al órgano sustantivo para que subsane el expediente en el plazo de tres meses, quedando suspendido el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental.

Si transcurridos ese plazo no hubiera remitido la información solicitada, o el expediente siguiera estando incompleto, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental.

Caso 4

Si durante el análisis del expediente, el órgano ambiental comprobare que no cuenta con los elementos de juicio necesarios para realizar la evaluación de impacto ambiental, debido a deficiencias en alguno de los informes preceptivos (según el artículo 37.2) o a la carencia de alguno de los capítulos que debe contener el Estudio de Impacto Ambiental, el órgano ambiental se dirigirá al órgano sustantivo para que en el plazo de dos meses se completen los informes. Si no se hubiese recibido la respuesta adecuada, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental.

Comentario

Es decir, que si alguno de los Organismos e Institutos con competencias en medio ambiente, en patrimonio cultural, en planificación hidrológica, en calidad de las aguas, en sanidad, en defensa, etc., a los que se haya solicitado el informe, por cualquier razón no contesta en el plazo señalado, completando su informe inicial, la autovía se queda sin declaración de impacto ambiental.

Caso 5

Si durante el análisis técnico del expediente el órgano ambiental apreciara que es necesaria información adicional relativa al estudio de impacto ambiental, o que el promotor no ha tenido debidamente en cuenta las alegaciones recibidas durante el proceso de información pública, requerirá al promotor para que complete la información.

Si transcurridos tres meses, el promotor no hubiera remitido la información requerida o, una vez pre-

sentada, ésta siguiera siendo insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental.

Comentario

¿Quién determina que el contenido del estudio de impacto ambiental precisa ser completado o no ha tenido debidamente en cuenta las alegaciones?

Lo habitual hasta ahora era recoger los cambios de trazado sugeridos en las alegaciones y anotarlos en el informe técnico de respuesta para que sea preceptivo realizarlos en el proyecto de construcción. Sin embargo, ese párrafo de la ley sugiere que hay que modificar el Estudio Informativo y presentar nuevos planos y su correspondiente análisis ambiental. El proceso se puede eternizar con continuas nuevas peticiones y el promotor nunca estará seguro de que el órgano ambiental no le vuelva a pedir nuevos cambios hasta que todo esté “debidamente acorde”

Caso 6

Durante el análisis técnico del expediente el órgano ambiental podrá recabar, en cualquier momento, el informe de organismos científicos o académicos que resulten necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental. Estos organismos deberán pronunciarse en el plazo de treinta días hábiles desde la recepción de la solicitud. Si transcurrido el plazo de treinta días hábiles el órgano ambiental no ha recibido los informes solicitados dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Comentario

Es una ocasión más para retrasar la redacción de la DIA, con el peligro de que si el organismo científico o académico tarda más de treinta días en elaborar un informe, el órgano ambiental puede dar por terminada la evaluación.

La viabilidad de una autovía prevista en un Plan General de Infraestructuras, depende de la agenda de trabajo y disponibilidad de un organismo científico o académico.

Caso 7

Si el órgano ambiental considera necesario volver a consultar a las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas, respecto a una nueva información recibida en virtud de los apartados anteriores, éstas deberán pronunciarse en el plazo máximo de treinta días hábiles, prorrogables por otros 15 días como máximo. Transcurrido ese plazo, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes, pero en caso contrario, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental.

Comentario

Más de lo mismo. Una concatenación de pasos burocráticos y obstáculos imprevisibles. En la Orden de Estudio del Estudio Informativo se habrá fijado un plazo concreto para su redacción, pero el plazo real puede prolongarse de forma imprevisible y con él el plazo para redactar la declaración de Impacto ambiental.

Así ha ocurrido, con un tramo de un ferrocarril, concretamente con el Estudio Informativo del proyecto de Línea Ferroviaria Madrid-Extremadura, Tramo Madrid-Oropesa, cuya redacción comenzó en el año 2001,

se sometió al proceso de información pública el día 5 de mayo de 2003, se envió el expediente completo al órgano ambiental el 2 de diciembre de ese mismo año 2003 y la Declaración de Impacto Ambiental se emitió el 28 de febrero de 2008. Es decir, se empleó en su redacción un plazo de 4 años y tres meses.

Esa DIA se tardó en emitir 51 meses pero luego prescribió a los 5 años, pese a que el tramo en cuestión ya había sido objeto de división en 8 subtramos en los que se redactaron los respectivos proyectos de construcción. Se ha tenido que redactar un nuevo estudio informativo (sometido a información pública en diciembre de 2020, habiéndose perdido 17 años, muchas ilusiones de contar con un tren digno y varios millones de euros.

Finalmente no se le escapa a nadie que los 7 casos anteriormente comentados de prolongar la evaluación ambiental y las múltiples oportunidades de que se produzca la resolución de terminación, le confiere al órgano ambiental un enorme poder de decisión sobre una obra pública que el Gobierno, el Congreso y la mayoría de los ciudadanos han declarado de “interés general”.

5. La Alternativa cero

El artículo 35 de la Ley 9/2018 especifica que en el estudio de impacto ambiental se debe hacer “la descripción de las diversas alternativas razonables estudiadas que tengan relación con el proyecto y sus características específicas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos del proyecto sobre el medio ambiente”.



Vegetación que acompaña al Canal de Campos

En los estudios coste/beneficio que habitualmente se hacen en los estudios informativos, se analizan esos datos económicos, obtenidos como diferencias entre los de cada una de las alternativas frente a la hipótesis de que no se hiciera la autovía y en el corredor en cuestión los vehículos siguen circulando por la red viaria existente. Es decir se comparan varias situaciones alternativas futuras con la situación actual al objeto de ver cuál de aquellas arroja mejores parámetros de TIR y VAN. Si es esa la interpretación de ese párrafo relativo a la "alternativa cero" de la ley, su cumplimiento se está llevando a cabo desde hace 30 años. Sin embargo, si lo que se pretende es estudiar la alternativa de "no realización del proyecto" como una alternativa más y, que por lo tanto, pudiera ser la opción finalmente aceptada, esa interpretación sería inaceptable.

En los estudios informativos es preceptiva la exposición de las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la

actuación, que por lo general está basada en que la autovía objeto de estudio está contemplada en un Plan General de Infraestructuras aprobado por el Gobierno y teóricamente por el Parlamento. Los autores materiales del estudio informativo, normalmente el ingeniero de Caminos de una empresa consultora a la que mediante un concurso público se le ha contratado su redacción, dirigido por un ingeniero de Caminos funcionario de la Demarcación de Carreteras correspondiente, deben acatar la Orden de Estudio que les indica para qué tipo de autovía concreta deben estudiar y comparar trazados alternativos. Concluir con que no hay que hacer ninguna autovía va en contra de la decisión tomada por un organismo superior como es la Dirección General de Carreteras que a su vez recoge el mandato del Plan General de Infraestructuras de hacer esa autovía. Es razonable pensar que por cualquier motivo social, económico, medioambiental, etc. no resulte conveniente construir un determinado tramo de autovía, pero

esa decisión se debe tomar antes de ordenar el estudio de sus alternativas de trazado.

Con independencia de lo anterior, el órgano medioambiental, puede perfectamente llegar a la conclusión de que ninguna de las alternativas consideradas en un estudio informativo es medioambientalmente aceptable y le correspondería al Consejo de Ministros tomar la decisión oportuna

6. Se pierde una gran oportunidad

Con esta ley 9/2018 se sigue perdiendo una gran oportunidad de hacer que la evaluación ambiental sean un proceso mucho más racional, con mayores beneficios técnicos, económicos y medioambientales. Desgraciadamente, las declaraciones de impacto ambiental están consideradas por los autores de los estudios informativos como una especie de Santa Inquisición, cuyo veredicto tiene muchas probabilidades de ser el de culpable, en un juicio en el que no tiene prácticamente ninguna posibilidad de defensa o de réplica. Un funcionario experto en temas ambientales pero que ni conoce, ni tiene por qué conocer, la compleja técnica de estudiar y proyectar una carretera, decide si es o no correcto el trabajo que ha realizado el equipo redactor, dirigido por un funcionario ingeniero de Caminos, y que ha merecido la aprobación provisional, que tal y como señala el artículo 32 del Reglamento de Carreteras, *"implicará la declaración de que el estudio o proyecto está bien redactado y cumple todos los requisitos y prescripciones legales y reglamentarias, permitirá practicar, en su caso, la información pública y la oficial correspondiente, así como cuantos otros trámites sean precep-*

tivos o convenientes para obtener la aprobación definitiva”.

¿Por qué someter todo ese trabajo a un único examen final corregido por alguien que solo considera uno de los muchos puntos de vista implicados? Un punto de vista muy importante, como es el medio ambiente, pero que no es el único a tener en cuenta. Jamás en una declaración de impacto ambiental, por ejemplo, se consideran aspectos como la rentabilidad social de la autovía, la seguridad vial (que sí se exige desde hace tiempo en la redacción de los estudios informativos) o el coste de determinadas prescripciones. Es muy probable que si se supiera que a veces alargar el trazado de una autovía, para evitar una afección, puede costar muchísimo más que reponer el bien afectado, no se prescribiría dar ese rodeo. O que sustituir un desmonte de cierta altura por un túnel tiene un enorme sobrecoste de construcción y de explotación. O que reducir la mediana afecta a la seguridad vial, etc.

Se ha perdido la oportunidad del trabajo en equipo, de incorporar el medio ambiente al proceso de redacción de los estudios informativos. Es algo que ya se hace internamente en los equipos de redacción de los mismos, en los que los diferentes especialistas aportan sus conocimientos a la buena marcha del estudio. La topografía y la cartografía, el trazado, la geología, la geotecnia, los especialistas en estructuras y túneles, los expertos en flora y fauna, los arqueólogos, los urbanistas, los expertos en drenaje, en prognosis de tráfico, los economistas para los estudios coste/beneficio, etc., todos forman el equipo redactor de un estudio informativo y de su estudio de impacto ambiental. ¿Por qué no incorporar también a un técnico representante del órgano ambiental para que sus

sugerencias, sus propuestas, sean debatidas con el mejor espíritu constructivo, durante el proceso de búsqueda de la alternativa óptima, no después? Del diálogo entre las dos Administraciones implicadas en la evaluación ambiental, durante el proceso de búsqueda del trazado más favorable, podrían surgir autovías mucho más respetuosas con el medio ambiente con un menor coste.

¿Por qué pretender tener todos los datos necesarios para hacer una evaluación ambiental “definitiva” cuando a la escala a la que se trabaja en un estudio informativo solamente se puede tener una definición aproximada de cómo va a ser la autovía? Se precisa una escala 1/1.000 para la mayoría de las actividades del proyecto y en zonas localizadas se deben hacer levantamientos a escala 1/200. A escala 1/5.000 no se puede saber cuál es la tipología más adecuada de las estructuras más importantes.

Sin la campaña de investigación geotécnica (capítulo del posterior proyecto de construcción, cuyo coste es equivalente al de la redacción de todo el estudio informativo) es imposible determinar el aprovechamiento de los materiales excavados, ni los taludes de los desmontes, ni se puede dar instrucciones al autor del trazado para que lo modifique hasta optimizar el movimiento de tierras. Solo en ese momento del proyecto de construcción se pueden conocer los volúmenes de tierras procedentes de la excavación o de préstamos, los diferentes destinos de los mismos o los que hay que enviar a vertedero. Y, análogamente, solo con el detalle propio de un proyecto de construcción se pueden abordar determinadas tareas que realizadas en un estudio informativo podrán resultar estériles.

7. El coste del condicionamiento de las declaraciones de impacto ambiental

En un estudio realizado por la subdirección General de Planificación, de la Dirección General de Carreteras, para estimar los costes ambientales que pueden producirse sobre una autovía, cálculo llevado a cabo sobre un total de 33 proyectos de construcción, se deduce lo siguiente:

El coste ambiental medio total es del orden del 10% del Presupuesto de Ejecución por Contrata de la autovía. El incremento de dicho PEC que es consecuencia directa de las declaraciones de impacto ambiental asciende al 7,5 %.

Téngase en cuenta que excluidos los costes medioambientales se puede dividir el presupuesto de una autovía en cuatro apartados de los cuales tres de ellos, movimiento de tierras, estructuras y firmes, acaparan el 90 % del total, significativamente a partes iguales, y el resto de capítulos de la carretera (drenaje, señalización, barreras de seguridad, balizamiento, obras complementarias, cerramiento, etc.) el 10 % restante. Sobre todo ello hay que añadir otro 10 % de actuaciones medioambientales.

8. Aprobación definitiva del Estudio Informativo

La última fase del proceso de Evaluación Ambiental es la Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo.

La aprobación del expediente de información pública y la aprobación definitiva del estudio informativo corresponden al propio Ministro de



Fomento (actualmente denominado de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana). El plazo para resolver y notificar la aprobación del expediente de información pública así como la aprobación definitiva del Estudio será de seis meses a contar desde la correspondiente publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Declaración de Impacto Ambiental.

9. Vigencia de la declaración de impacto ambiental

El artículo 43 de la citada ley 9/2018 especifica que:

“La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto, salvo que se acuerde la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental en los términos previstos en los siguientes apartados. En defecto de regulación específica, se entenderá por inicio de la ejecución del proyecto cuando, una vez ob-

tenidas todas las autorizaciones que sean exigibles, hayan comenzado materialmente las obras o el montaje de las instalaciones necesarias para la ejecución del proyecto o actividad y así conste a la Administración”.

Una vez aprobado definitivamente el Estudio Informativo se divide el itinerario total en tramos de una longitud adecuada para abordar la redacción de los correspondientes proyectos de construcción. A partir de ese momento se pueden licitar los contratos de asistencia técnica. La adjudicación de esos contratos y el comienzo de los trabajos de redacción de los proyectos no es fácil que se produzcan antes de un año, desde la publicación en el BOE de la Declaración de Impacto Ambiental.

Los trabajos de redacción del proyecto de construcción pueden durar de uno a dos años, dependiendo de muchos factores, entre los que no hay que desechar el propio condicionado de la declaración de impacto ambiental que a veces obliga a realizar estudios de campo de duración anual.

No es descabellado estimar que la aprobación del proyecto de construcción se produzca a los tres años de publicada la declaración de impacto ambiental y que para conseguir disminuir ese plazo deben concatenarse muy favora-

blemente los diferentes acontecimientos. Después hay que volver a licitar otro contrato, esta vez el de construcción de, al menos, uno de los tramos de la autovía, trámite que nunca es inferior a seis meses, siempre y cuando se disponga de la correspondiente partida en los Presupuestos Generales del Estado.

En resumen, los cuatro años de plazo de vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental es un plazo enormemente corto corriéndose el riesgo de que pese a disponer de todos los proyectos redactados y aprobados, la falta de presupuesto para las obras o cualquier otra contingencia, obligue a repetir todo el proceso, como ocurrió en el mencionado tramo del Ferrocarril de Extremadura entre Madrid y Oropesa, pese a que entonces el plazo de vigencia de la DIA era de 5 años. ❖