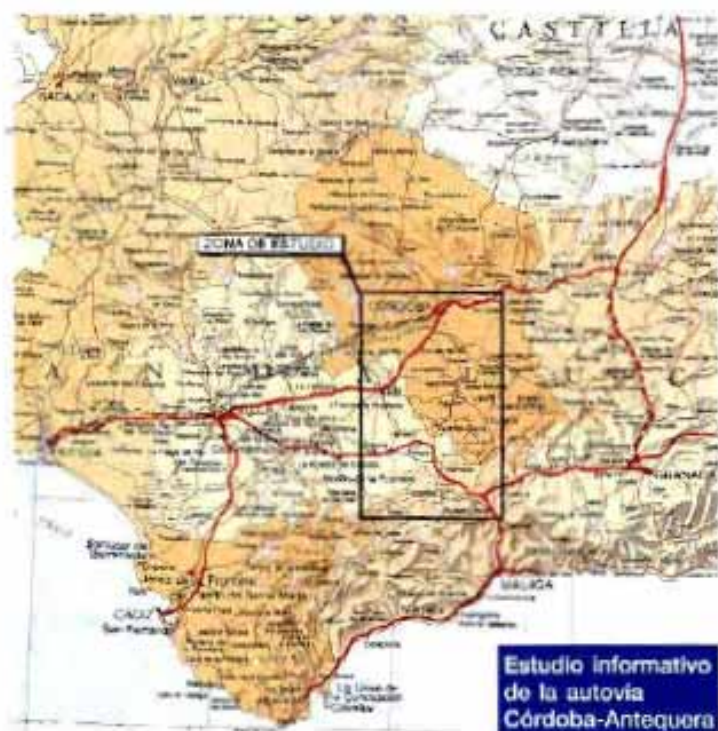


Los estudios de planeamiento: La participación ciudadana



Por Justo Borja, Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

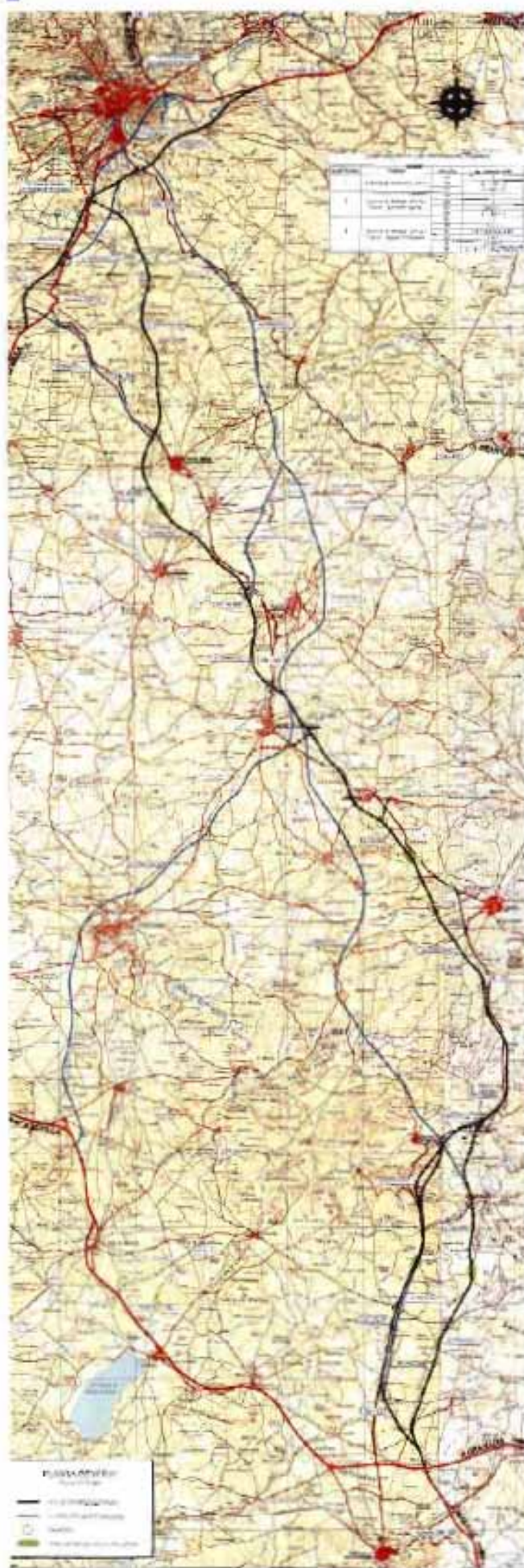
Resumen

Existe un amplio acuerdo, en las Administraciones de carreteras de todo el mundo, sobre la importancia de incorporar la participación ciudadana desde los primeros momentos de la gestación de la infraestructura. Incluso la formulación de planes y programas debe ser participativa, y no quedar solamente en manos de técnicos y políticos.

La inclusión de la variable ambiental en la planificación ha aumentado los requisitos de consulta previa a los interesados y afectados, sobre la tradicional información pública de la Ley de Carreteras y su Reglamento; y la reciente Directiva de Evaluación de Planes y Programas considera fundamental la participación pública.

El problema fundamental es cómo se hace efectiva dicha participación, sin que se quede reducida a un mero formalismo legal, o, lo que es peor, a mera propaganda. Para ello, existen métodos experimentados en diferentes países para lograr que la opinión de los ciudadanos sea tenida realmente en cuenta en los procesos de decisión.

El artículo pasa revista a dichos métodos y a la situación en nuestro país desde la experiencia de los Servicios de Planificación de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento.



Palabras clave:

Planificación, estudios informativos y participación pública.

1. Introducción

Es fundamental, si se quiere discutir y profundizar sobre un tema, definirlo con claridad. Sin embargo, es muy frecuente utilizar, conscientemente o no, conceptos equívocos que constituyen el lenguaje. Así ocurre con la denominada participación ciudadana en los estudios de planificación y planeamiento de infraestructuras de carreteras.

En los procesos de decisión sobre la construcción y la ubicación de una infraestructura viaria confluyen numerosos intereses, a veces contrapuestos, que hay que descubrir y tratar de conciliar, pues en eso consiste la planificación. Así, existen condicionantes políticos, técnicos, ambientales, de particulares afectados, etc., que deben objetivarse lo más posible en los estudios, para que la posterior participación en el procedimiento de información pública que establece la Ley pueda ser fructífera.

Sin embargo, con mucha frecuencia, en todo el proceso se confunden los conceptos de participación con los de información y propaganda, entendiendo la primera como una ética dialógica que trata de buscar, mediante el diálogo entre los participantes, una verdad superior a la propia de cada uno. Lo habitual es que se facilite una información escasa a los ciudadanos, que en todo caso es de difícil acceso y no fácil de entender. Además, en muchos casos, la información está manipulada, por lo que habría que hablar más propiamente de propaganda.

El principal problema que se plantea a la participación ciudadana en los procesos de información pública es que ésta se suele entender en un único sentido: del que sabe o manda hacia los otros, sin

esperar del propio procedimiento una mejora de la decisión. En todo caso, sólo se cambiará ésta si existe una presión ciudadana suficiente para que haga temer al político decisor una pérdida importante de votos.

En la realización de los estudios siempre existen componentes técnicos y políticos. Los objetivos políticos deben quedar claramente expuestos cuando se ordena realizar el estudio, mientras que los técnicos deben establecer las distintas posibilidades existentes y su grado de contribución a la consecución de dichos objetivos; y todo ello debe ser conocido por los ciudadanos para que puedan ejercer su control democrático, bien intentando cambiar las decisiones, bien ejerciendo su derecho al voto en función de sus valores o intereses. Este proceso teórico, que parece tan claro, se ve alterado en la realidad por los intentos políticos de ocultar alternativas, influyendo sobre los técnicos para que no las planteen, o por los intentos técnicos de convertirse en decisores estableciendo, desde su poder del conocimiento técnico, cuál es la mejor solución.

El intento de que la información dé paso a la participación, superando el formalismo legal, sólo será posible si existe una sociedad civil estructurada y madura, y si desde la propia Administración se facilita y fomenta dicha participación, disponiendo lugares adecuados, cercanos a los ciudadanos, donde personas ajenas a los redactores de los estudios proporcionen información, atiendan y registren sugerencias, y fomenten la discusión y el diálogo entre los representantes de los diferentes intereses.

La inclusión de los condicionantes ambientales en la planificación, a través de la evaluación del impacto ambiental, ha podido ser un instrumento para el fomento de la

participación, al reconocer la ley la necesidad de unas consultas previas durante la redacción del estudio, para incorporar las preocupaciones de los ciudadanos; aunque la realidad está demostrando que la participación es escasa, defiende intereses particulares y llega cuando el estudio ya está terminado.

2. La planificación y el planeamiento

Suele admitirse que planificar es establecer lo que hay que hacer, mientras que el planeamiento se ocupa de cómo hay que hacerlo. Así, las actividades propias de la planificación serían la redacción de Planes Intermodales de Transportes y de Planes o Programas Sectoriales (de carreteras, de ferrocarriles, etc.); mientras que el planeamiento se ocuparía de realizar estudios de alternativas de trazado para llevar a cabo lo previsto en los Planes.

En nuestro país la ley establece que los Planes de Infraestructuras sean redactados por el Gobierno y debatidos en el Parlamento, con una participación en todo caso institucional, a nivel de Comunidades Autónomas, y sin que esté prevista la participación pública.

No obstante, a partir del año 2004, la entrada en vigor de la transposición de la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental de Planes y Programas hará que también los Planes de Transportes o Infraestructuras tengan que someterse a la participación ciudadana a través de procedimientos de información pública, sin que hasta el momento se conozca de manera precisa cómo se hará dicha evaluación ambiental.

En la Ley de Carreteras de 1988 y en el Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental de 1986, es donde se regula la participación pública en los procesos de planeamiento, es decir, en los estudios donde se definen, analizan y com-

para diferentes alternativas para llevar a cabo lo previsto en los planes. El ordenamiento jurídico español no prevé la participación ciudadana en la elaboración de los planes, al considerar que éstos son más bien la expresión de una voluntad política del partido o coalición ganadora de unas elecciones. En todo caso, lo que se suele hacer es divulgar información y, sobre todo, propaganda sobre las bondades del plan, ocultando en muchos casos las alternativas o los verdaderos objetivos del mismo. Así, la opción por las grandes infraestructuras suele ocultar que éstas privilegian a los territorios con más potencial de crecimiento, agrandando las diferencias entre regiones pobres y ricas; habiéndose llegado a un consenso generalizado de que más infraestructuras traen más desarrollo para todos, como es un ejemplo paradigmático el caso de Teruel, donde se cree que la existencia de autovías y ferrocarril de alta velocidad traerá el desarrollo de la ciudad. Esto sólo será cierto si existen potencialidades en ella que las infraestructuras permitan poner de manifiesto; en caso contrario, sólo servirán para que los turolenses vivan mejor en Zaragoza o en Valencia y vengan a Teruel de vacaciones: eso sí, rápidamente.

Cuando se redacta un Plan de Infraestructuras es el momento de plantearse cuáles son los modos más eficaces y menos contaminantes, e incluso la alternativa de no actuar.

Es un lugar común considerar que el ferrocarril es el modo menos contaminante: lo cual no es cierto, si se tiene en cuenta el consumo energético por viajero-kilómetro realmente transportado, donde el autobús es más eficiente al adaptarse mejor a la demanda.

Al redactar los Planes Intermodales también es el momento de plantearse la inclusión de impuestos ambientales, en los que cada modo soporte los costes de conta-

minación que realmente provoca. Así, si se quiere realmente cumplir el compromiso de Kioto, que España ha firmado, no habrá más remedio que incidir en la reducción de las emisiones de CO₂ del sector transportes.

Todas estas cuestiones deben someterse a la participación ciudadana, pues las consecuencias de las decisiones nos afectan a todos; y por ello la UE ha decidido someter los planes y programas a una evaluación del impacto ambiental con información pública.

Ya en los Planes Sectoriales, los de carreteras por ejemplo, hay que plantearse qué programas de ac-

cando autovías en carreteras que no superan los 5 000 vehículos por día), cuando con una buena carretera se obtendrían los mismos beneficios con menor inversión.

Otro tema que sólo sale a discusión marginalmente es la conservación del patrimonio viario existente, que debería ser prioritaria frente a la construcción de nuevas infraestructuras que, en muchos casos, están adelantando las necesidades futuras.

Los valores que sustentan las decisiones anteriores, y que parecen ser asumidos por la mayoría como cuestiones no debatibles, son reflejo de unos intereses que



Alternativas del Estudio Informativo para la autovía Orbital de Barcelona. Tramo Abrera-Terrassa.

tuación son los más convenientes, o si se actúa sobre toda la red o sólo sobre parte de ella. Es curioso que parece haberse olvidado el debate sobre si es preferible mejorar toda la red o sólo construir autovías y autopistas, que son las únicas demandadas; cuando, por ejemplo, invertir en variantes de población es mucho más rentable económicamente (ahorros de tiempo de viaje) y en seguridad (disminución de muertos y heridos) que en autovías en itinerarios en los que existe una baja intensidad de tráfico (no hay que olvidar que se están planifi-

benefician a unos grupos sociales frente a otros. Así, la construcción de autovías o autopistas que no están justificadas por la demanda del tráfico pueden estarlo para mantener la actividad del sector de la construcción, que contribuye de manera muy importante al crecimiento y, por tanto, al empleo, aprovechando además la financiación europea de los planes de desarrollo regional que hace que no se dispare el déficit público.

Los ciudadanos apoyan esas políticas, porque creen que es la única manera de tener trabajo, y

además hay que aprovechar el momento para conseguir una infraestructura que, si no se construye ahora, podría no construirse cuando fuese realmente necesaria. En unos cursos de verano en la Universidad de Santander algunos alumnos llegaron a plantearme que Cantabria tenía que aprovechar la necesidad de apoyo por grupos regionalistas, que tenía el partido de gobierno en Madrid dentro del Parlamento Autonómico, para que se hiciese la autovía Cantabria-Meseta completa desde el primer momento, en lugar de por fases: primero hasta Aguilar de Campoo, y luego hasta Valladolid, como era necesario por demanda de tráfico.

Para tratar de disminuir las tensiones de intereses, los planes deben establecer criterios iguales para todos, llegando a propuestas consensuadas para periodos de tiempo de 4 años, que se revisarán en la siguiente legislatura. El equilibrio de intereses logrado será el garante de que se lleven a cabo las actuaciones previstas y no otras, esperando los que no tengan programadas sus actuaciones 4 años para que se revisen los acuerdos.

Ya dentro del planeamiento de actuaciones concretas, los estudios informativos en los que se definen, caracterizan y comparan distintas alternativas de solución, sometiénolas posteriormente a información pública de trazado y de medio ambiente, tienen una gran tradición en nuestro país. Para que un estudio esté bien realizado deben plantearse todas las soluciones posibles, comparándolas cuantitativamente cuando sea posible y, en todo caso, cualitativamente, para determinar la más recomendable desde distintos puntos de vista. El problema principal se plantea al enfrentar criterios que muchas veces son contrapuestos: así los criterios de rentabilidad económica suelen enfrentarse a los ambienta-

les, pues las soluciones menos impactantes suelen ser más caras. Por ello, los grupos ecologistas defienden soluciones más blandas: trazados con menores velocidades de proyecto, con túneles, con pasos para la fauna, etc., mientras los economistas y los técnicos de Fomento suelen optar por la funcionalidad y la economía.

El punto de vista de los técnicos de la Subdirección General de Planificación de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento es que tan importante es la velocidad como el paisaje; y lo que hay que hacer es cuantificar las ventajas e inconvenientes de cada alternativa para que los ciudadanos las conozcan, se manifiesten y, en último término, controlen a los decisores políticos con sus votos.

3. La participación pública

Al plantearse el tema de la participación del público en los procesos de decisión surgen una serie de preguntas, tales como: ¿Es necesario que el público participe? ¿Cuándo es precisa la consulta al público y en qué tipo de proyectos? ¿Cómo se organiza y promueve para que sea eficaz?

Respecto a la primera cuestión hay que recordar, en primer lugar, que la ley lo exige en muchos países, aunque más importante es que conviene hacerlo, y no sólo desde el punto de vista de los ciudadanos, sino también para la Administración de transportes. Sin una buena participación pública desde la fase de planificación, pasando por el planeamiento y llegando hasta la construcción y conservación, es muy difícil, por no decir imposible, identificar y reconciliar los múltiples intereses, los objetivos contradictorios y las consecuencias de las acciones que pretendemos llevar a cabo.

Un proceso de participación pública bien planificado es la mejor

manera de llegar a una situación en la que todos encuentren sus intereses representados, con un proyecto ejecutable que maximiza los beneficios sociales.

Respecto a la pregunta de ¿cómo una Administración de transportes puede formular un proceso de participación que suscite el interés de los ciudadanos, y les convenza de que podrán aportar sugerencias que serán tenidas en cuenta de forma significativa en las decisiones?, la respuesta no es fácil; pero si podemos enumerar una serie de diferentes técnicas para abordar cada situación, proyecto o plan con una aproximación adecuada a cada caso. Algunos proyectos muy sencillos exigirán un esfuerzo mínimo, mientras que otros muy complejos exigirán muchos esfuerzos y la utilización de un gran número de técnicas.

3.1. Instrumentos para lograr la participación

Existe toda una batería de procedimientos que hay que adecuar a cada caso, y que van desde los más permanentes y generales, como los Consejos asesores y Comités consultivos, hasta los más específicos, como las Reuniones informativas o las Informaciones públicas; siendo necesario y conveniente aplicar más de un procedimiento a lo largo del desarrollo del plan o proyecto.

A continuación, vamos a enumerar algunos de los instrumentos más utilizados por las Administraciones de transporte.

- **Comités consultivos:** Son grupos representativos de diferentes intereses, que se reúnen regularmente para discutir sobre cuestiones de interés común. Un ejemplo en nuestro país puede ser el Consejo Asesor de Medio Ambiente, en el que se encuentran representados los Ministerios encargados de las infraestructuras, los grupos ecologistas, los sindicatos, el Ministerio de Medio Ambiente y algu-



Mejora de la modalidad del transporte público y vehículos de alta ocupación.

nas personalidades a título individual. La experiencia no ha sido muy fructífera, al considerar los grupos ecologistas que su presencia no tenía mucho sentido, pues sus opiniones no eran tenidas en cuenta.

En otros países, como Francia, se utilizan los comités consultivos de ciudadanos para tener un nivel primario de participación local en la planificación de los transportes. En estos comités se busca, pero no se exige, el acuerdo de los participantes sobre las cuestiones debatidas, constituyendo un lugar permanente donde las gentes pueden ir a aportar sus ideas.

- **Grupos de trabajo:** Es un grupo de personas con una tarea específica que resolver en un determinado tiempo. Deben aportar conclusiones para resolver el problema planteado, aunque deben ser ratificadas por las decisiones oficiales. La diferencia fundamental con los Comités Consultivos es que deben obtener un acuerdo general, presentando una voz fuerte y única, que debe representar a la mayor parte de la colectividad.

- **Reuniones y Audiencias públicas:** Permiten, por una parte, presentar información al público; y, por otra, obtener opiniones no vinculantes de los afectados por un plan o infraestructura, pudiendo ser las reuniones oficiosas u oficiales. Las Audiencias públicas tienen un carácter más oficial que las Reuniones y permiten conocer las posiciones de los afectados e interesados antes de la toma de

decisión. Un caso particular puede considerarse que son las Informaciones públicas contempladas en la Ley de Carreteras de 1988 y en el Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental de 1986, en las que participan tanto particulares como instituciones oficiales, y que son previas a la Declaración de Impacto Ambiental y a la aprobación definitiva de una alternativa de trazado.

- **Foros y Exposiciones:** Se organizan para facilitar información sobre planes y proyectos sin programa fijo. Se pueden expresar opiniones verbalmente o por escrito al personal de servicio, en un ambiente distendido.

En España se han organizado exposiciones con ocasión de los planes de infraestructuras o de transportes, aunque en la mayoría de las veces se han utilizado más como propaganda que como información. Con ocasión del Plan de Carreteras 1984/93 incluso se realizaron encuentros con escolares, donde se exponía el Plan y se contestaban preguntas.

- **Conferencias y Seminarios:** Son reuniones especiales para informar al público y recoger sus observaciones. Las Conferencias tienen habitualmente un tema y múltiples sesiones con presentaciones y discusiones. Los Seminarios se dedican más a actividades particulares con grupos más reducidos. Un Curso de Verano puede encuadrarse dentro de estas actividades, donde un grupo de técnicos explican y debaten con universita-

rios los planes en desarrollo.

- **Libro de trabajo:** Es un método de participación del público puesto a punto en Noruega, donde en un libro se muestran con fotos, diseños, recortes de periódico, etc., los proyectos en fase de planificación, y se hacen preguntas y comentarios sobre ellos. La participación no exige ningún conocimiento especial, y el método permite crear escenarios de trabajo agradables y no burocráticos; se basa en el principio de que la planificación es un aprendizaje.

Los vídeos y las técnicas de visualización informatizadas pueden resultar de gran ayuda para permitir la apreciación de los impactos visuales y paisajísticos de las infraestructuras, ya que en los últimos años se ha hecho evidente que evaluar los planes y proyectos solo en el marco del tráfico, es decir de la velocidad y de la capacidad, es insuficiente, y es preciso realizar evaluaciones del impacto ambiental.

En conclusión, puede decirse que todo proceso de participación del público puede comportar varias aproximaciones, que deben ser adaptadas a cada proyecto y circunstancia particular. En algunos casos se tratará simplemente de facilitar información, mientras en otros será preciso recoger las opiniones y comentarios antes de la toma de decisión, que deberá estar fundamentada.

En todo caso, la validez de los métodos utilizados se comprobará si se alcanza el objetivo de que el público participe; y ello sólo será posible si están convencidos de que su participación tendrá una influencia real en las decisiones, y de que éstas se plasmarán fielmente en la realidad.

3.2. Grupos de intereses

Si la planificación no es otra cosa que compatibilizar intereses contrapuestos, para lograrlo será fundamental identificarlos previamente; lo cual no es fácil en mu-

chos casos, pues suelen disfrazarse intereses legítimos, pero particulares, como intereses generales. Así, si se afecta a una propiedad privada, su defensa suele basarse en los impactos ambientales (por ejemplo, se alega que existe un tejó milenario junto a una casa, para alejar el trazado de una carretera).

En los llamados procesos de información pública en España, regulados por las Leyes de Carreteras y de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que pretende la Ley es la participación ciudadana, como han puesto de manifiesto los Tribunales en sentencias de contenciosos administrativos. En algunas de ellas se ha condenado a la Administración por no haber tenido en cuenta en la decisión que la totalidad de los alegantes se mostraban en contra de la solución recomendada por el estudio, y a favor de otra de las alternativas estudiadas. El argumento jurídico se basaba en que el objetivo de la información pública, que es escuchar a los ciudadanos, se había incumplido, al existir otra alternativa viable planteada en el estudio y preferida por la totalidad de los afectados.

Eilo ha dado lugar a que, en muchas ocasiones, el político que debe decidir intente que en los estudios no se planteen todas las soluciones posibles; e incluso muchos técnicos que creen saber la mejor solución desde el principio, con su conocimiento superior, plantean dicha solución y otras claramente inferiores, para que en la comparación no quepa alternativa real.

También se ha puesto de manifiesto frecuentemente que en las informaciones públicas sólo participan los afectados negativamente, pero no los beneficiados por la actuación: a lo que habría que responder que de lo que se trata precisamente es de disminuir los impactos negativos para maximizar los beneficios sociales de la actuación.

Entre los grupos que participan

en las informaciones públicas más claramente identificados en sus intereses, se encuentran los agricultores y los ecologistas en las infraestructuras en campo abierto, y los colindantes en las ciudades y poblaciones.

Los agricultores y los ecologistas suelen tener intereses contrapuestos; pues, mientras los primeros prefieren trazados por áreas naturales que no afecten sus cultivos, sobre todo si son de regadío, los ecologistas defienden las áreas no antropizadas, por su mayor valor ecológico. Incluso la creación de espacios protegidos suele tener enfrente a los agricultores, por las restricciones que suelen suponer a sus actividades.

La permeabilidad transversal de las infraestructuras lineales también suele ser un tema de preocupación, al aumentar los recorridos para acceder a las fincas, así como las dimensiones de los pasos para que no sean obstáculo al paso del ganado y de la maquinaria.

Por último, la reposición de servicios afectados, sobre todo en zona de regadíos, también es una preocupación constante e importante.

En cuanto a los colindantes urbanos, se pueden establecer dos grandes grupos: Los afectados por el ruido, la contaminación, la peligrosidad y la accesibilidad, y los que viven de actividades relacionadas con la carretera. Los primeros se oponen a que los nuevos trazados los afecten, pero están a favor de hacer variantes que eviten el tráfico de paso cerca de sus viviendas; mientras que los segundos tratan de evitar cualquier cambio que suponga una disminución del tráfico por delante de sus negocios. Ambos colectivos se enfrentan, sobre todo, cuando se trata de realizar una variante de población, y especialmente cuando va a tener características de autovía o autopista, sin acceso directo a las propiedades colindantes.

4. La participación pública en España: Los Estudios informativos de la D.G.C. del Ministerio de Fomento

La Dirección General de Carreteras utiliza diferentes tipos de estudios para determinar la mejor solución para la construcción de una carretera. Así, cuando se quieren conocer las soluciones posibles internamente por la Administración, se recurre al estudio previo, que, a escala 1:5 000, establece alternativas y ventajas e inconvenientes. Si se quiere la participación pública, el Estudio se denomina informativo, y debe contar con un estudio de impacto ambiental que permita la información pública, tanto del trazado como del medio ambiente; su escala también es 1:5 000.

Para definir con mayor precisión una o varias soluciones está la figura del Anteproyecto, que, a escala 1:2 000, permite asegurar la viabilidad de una alternativa, o precisar su coste o sus impactos. Se recurre a ella obligatoriamente cuando se trata de sacar a concesión la licitación de autopistas de peaje, y opcionalmente cuando se quieren comparar más afinadamente dos soluciones, por ejemplo, una más cara y otra con menos impacto.

El Proyecto es el documento que permite la contratación y construcción de una obra. Se realiza a escala 1:1 000, y en él deben estar definidas, medidas y presupuestadas todas las actividades, incluyendo la ordenación ecológica, estética y paisajística que recoge las medidas preventivas, correctoras y compensatorias de impacto ambiental: plantaciones, pantallas acústicas, pasos de fauna, cerramientos, etc. Como se ha expuesto, la información pública del trazado, exigida por la Ley de Carreteras de 1988, y la de evaluación del impacto ambiental, regulada por el Decreto-Ley de Evaluación de Impacto de 1986 y su Reglamento de 1988, se hacen normalmente mediante un Estudio Informativo;

aunque, en ocasiones, se somete a información pública un anteproyecto o un proyecto, debido generalmente a cambios de la alternativa seleccionada previamente en un estudio.

La diferencia fundamental que introduce el Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental sobre la Ley de Carreteras es que, previamente a la propia información pública, exige un proceso de consultas al público para pedir su colaboración, y que sirve al Órgano ambiental para establecer una serie de aspectos significativos que tener en cuenta en el estudio del impacto ambiental.

La decisión de realizar la evaluación del impacto en la fase de Estudio informativo, en lugar de hacerlo con un proyecto, se tomó en el Reglamento, a propuesta de la propia Dirección General de Carreteras; por entender que en esa fase donde pueden realizarse mejor las políticas de prevención de impactos, frente a las de corrección de impactos, que son la únicas que podrían realizarse en el proyecto. El inconveniente principal es que muchas de las medidas correctoras no pueden definirse con precisión a escala 1:5 000 y, por tanto, tampoco pueden presupuestarse.

Unir las informaciones públicas de trazado y medio ambiente también tiene la ventaja de poder considerar conjuntamente diferentes aspectos a la hora de la decisión, siendo siempre muy difícil saber técnicamente si, para evitar un determinado impacto, hay que admitir un aumento significativo del coste. Por ello, la participación pública es la única que permite conocer el grado de valoración que los ciudadanos adjudican a determinados bienes ambientales, tales como paisaje, vegetación, geomorfología, etc.

4.1. Consultas previas ambientales

Con los datos básicos existentes, tanto físicos como ambientales, territoriales y culturales, en el primer

mes después de la contratación del estudio se redacta una Memoria-Resumen, en la que se caracteriza el territorio en el que se va a implantar la infraestructura, para determinar corredores (bandas geográficas) que sean compatibles con los valores más importantes de dicho territorio. Así, se tratan de evitar las zonas protegidas ambientalmente o con altos valores naturales, las zonas urbanas y urbanizables, las de inestabilidad geológico-geotécnica o con fuertes pendientes,

En la Ley de Carreteras de 1988 y en el Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental de 1986, se regula la participación pública en los procesos de planeamiento

las zonas arqueológicas y los bienes de interés cultural, etc.

Dicha Memoria-Resumen se envía al Órgano ambiental para que realice las consultas a las instituciones u organizaciones que considere conveniente. En general, se envían entre 50 y 100 Memorias a Ayuntamientos, Universidades, Organizaciones ecologistas, etc. Los problemas fundamentales que se observan en las respuestas son que se dedican más a hacer valoraciones sobre alternativas, como

si fuese un avance de la información pública, manifestándose cada Ayuntamiento a favor del corredor que más le interesa; mientras los grupos ecologistas suelen pedir que no se haga la actuación. La información que se añade a la propia de la Memoria-Resumen suele ser escasa y, lo que es más grave, tarda mucho en llegar.

Es normal que los aspectos significativos que establece el Órgano ambiental, a la vista de las respuestas recibidas a las consultas, se reciban 6 meses después de enviada la Memoria-Resumen; por lo que el estudio suele estar terminado, y a la espera de incluir los aspectos significativos, pero de una manera meramente formal.

Solamente en algunos casos, poco numerosos, se han incluido corredores nuevos no considerados inicialmente, a propuesta de Ayuntamientos o grupos ecologistas. En cada uno de los corredores establecidos en la Memoria-Resumen en la denominada Fase A del estudio se establecen alternativas de trazado (ya a nivel de línea), para determinar las más convenientes dentro de cada corredor, que son las que pasarán a la Fase B, donde, ya a escala 1:5 000, se compararán cuantitativamente.

4.2. Métodos multicriterio para la selección de alternativas

La Fase B del estudio informativo es su núcleo fundamental: en ella se definen con la precisión de la escala 1:5 000 las alternativas preseleccionadas en la Fase A anterior, estableciendo sus costes e impactos.

Para comparar las alternativas entre sí se utilizan cuatro grandes grupos de indicadores: económicos, ambientales, funcionales y territoriales, cada uno con sus indicadores. Así, en el plano económico se consideran el presupuesto y la tasa interna de retorno (TIR); en el grupo ambiental se recogen los

resultados del estudio del impacto ambiental, con sus aspectos físicos, bióticos, de paisaje, socioeconómicos, etc.; dentro de la funcionalidad se considera la población servida, la accesibilidad, la conexión con otras infraestructuras, la seguridad, etc.; finalmente, en los aspectos territoriales se tiene en cuenta la afección al planeamiento urbanístico y la coordinación con los Planes territoriales elaborados por las Comunidades Autónomas.

Conseguir establecer una jerarquía de alternativas para cada grupo de criterios no es la tarea más ardua, pues el problema fundamental surge al comparar las soluciones desde todos los puntos de vista. Tradicionalmente la comparación multicriterio se ha realizado asignando un peso a cada grupo; pero el problema surge al constatar que, variando dichos pesos, la alternativa que resulta más recomendable cambia. Ello permite que la selección de la mejor alternativa dependa del decisor que asigne pesos.

Para solucionar el problema de los pesos, se ha recurrido a los análisis de sensibilidad al cambio de los mismos. Así, es muy utilizado el método Electre, que permite establecer los grados de preferencia de cada alternativa respecto al resto. En la Dirección General de Carreteras también utilizamos el Método del Tetraedro, que consiste en representar el volumen de un tetraedro ocupado por cada alternativa, donde los vértices representan el 100 por 100 de cada grupo de criterios, y cualquier punto interior es una combinación de pesos de los cuatro grupos. Variando los pesos se conoce en qué región del tetraedro cada una de las alternativas es la mejor; y el volumen de dicha región permite conocer la solución más consistente o robusta, definida como la que permite una mayor variación de pesos permaneciendo como la más recomendable.

En todo caso, los métodos mul-

ticriterio sí permiten conocer a qué criterios sirve mejor cada alternativa; y, por tanto, a cuáles de ellos ha prestado más atención el decisor.

De la experiencia de los últimos años se deduce que los criterios ambientales sólo tienen mayor peso que el resto de criterios en un 15% de las decisiones, siendo similar su peso a los otros tres grupos en la mayoría de los casos, es decir, su ponderación oscila alrededor del 25%.

4.3. Información pública ambiental y del trazado

Tras la terminación del Estudio informativo, en el que se recomienda una alternativa como la más favorable, se produce su aprobación provisional, en la que se constata que el estudio está bien realizado y se ordena su trámite de información pública. Es también frecuente que se pueda añadir otra alternativa a la recomendada en el estudio, basándose en los propios datos del mismo. Así, pueden salir a información pública dos soluciones recomendables, una con una funcionalidad que sirva mejor a los tráficos locales, y otra con menos enlaces más adaptada a los tráficos de largo recorrido; o una más barata, y otra con menores impactos ambientales, etc.

Hay que recordar que todas las alternativas estudiadas, y no sólo las recomendadas, se someten al procedimiento de información pública y pueden ser finalmente las seleccionadas en la aprobación definitiva. Esto se suele olvidar por los alegantes, que se centran en la o las alternativas recomendadas. El estudio se envía a todos los Ayuntamientos afectados para su exposición al público, así como a las Comunidades Autónomas, a las Confederaciones Hidrográficas, a la Dirección General de Ferrocarriles y al Ministerio de Defensa.

Las alegaciones recibidas durante el mes que dura la informa-

ción pública para los particulares, a partir de la publicación en los Boletines Oficiales del Estado y de las Provincias afectadas, así como en dos diarios de difusión en la zona, o durante los dos meses que tienen las Instituciones oficiales, deben ser respondidas fundadamente por el Director del Estudio, aceptándolas o rechazándolas.

Todo el expediente, junto con el estudio, se envía al Órgano ambiental (Ministerio de Medio Ambiente en el caso de la Dirección General de Carreteras) para que emita la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental (DIA) previa a la aprobación definitiva del estudio.

El problema fundamental que se plantea con la DIA es si ésta debe pronunciarse únicamente sobre la viabilidad ambiental de las alternativas recomendadas, o puede establecer que la alternativa viable o mejor ambientalmente es cualquiera de las estudiadas. En este caso la DIA se erigiría en la decisora de la solución final, por encima de las conclusiones del método multicriterio; y obligaría al Ministerio de Fomento a ir en desacuerdo al Consejo de Ministros si pretendiese cambiar la solución. Esta situación sólo se ha producido en dos ocasiones: para las autopistas de peaje de Segovia y Ávila.

Lo más razonable parece ser que la DIA se limite a establecer la viabilidad ambiental de la o las alternativas recomendadas, disponiendo las condiciones para su desarrollo posterior, o a decidir su inviabilidad. En todo caso, podría añadir cuál considera que es la mejor alternativa desde el punto de vista ambiental, por si el Ministerio de Fomento considera viable económica, funcional y territorialmente el cambio.

Emitida la DIA, se procede a aprobar definitivamente el Estudio, seleccionando la alternativa que posteriormente se desarrollará en un proyecto de construcción y en la obra. La resolución de aprobación

definitiva se traslada a todos los que han participado en el proceso de información pública, aunque no sus fundamentos, que deben ser solicitados si se quieren conocer. Dicha resolución puede ser recurrida en reposición ante el propio Ministerio, o en contencioso-administrativo en los tribunales.

La resolución de aprobación definitiva puede cambiar la alternativa inicialmente recomendada, (y así se hace en muchos casos), e incluye una serie de prescripciones que tener en cuenta en el proyecto de construcción.

Las alegaciones deben basarse en el interés general y la concepción global de la solución: por lo que no se atienden reclamaciones por afección a intereses particulares, excepto si se pueden disminuir los perjuicios sin lesionar a terceros. Se suelen atender las peticiones de mayor permeabilidad transversal, y es corriente aumentar el número de enlaces en las autovías.

Las peticiones de los Ayuntamientos se atienden si se refieren a la compatibilidad con un Plan General de Ordenación Urbana vigente; pues, en caso contrario, la información pública de una carretera obliga a que se recoja en la revisión del planeamiento urbanístico.

4.4. Declaración de Impacto Ambiental y Aprobación definitiva de un Estudio informativo

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA), además de establecer la viabilidad ambiental de una o varias alternativas impone, en general, un condicionante ambiental sobre los aspectos siguientes:

- Protección del sistema hidráulico.
- Protección de los servicios existentes.
- Prevención del ruido.
- Protección del patrimonio histórico-artístico y arqueológico.
- Protección de la fauna.

- Protección de la vegetación.
- Defensa contra la erosión, recuperación ambiental e integración paisajística de la obra.

- Seguimiento y vigilancia.

La propuesta de DIA es enviada por el Ministerio de Medio Ambiente al de Fomento para que, en el

(p.ej. vehículos de vigilancia), no debería incluirse como medida compensatoria, pues éstas deben restringirse a favorecer los valores por los que el espacio fue incluido en dicha Red.

Los costes ambientales totales, incluyendo los estudios del impacto, la elección de alternativas menos impactantes, pero más caras, y las medidas preventivas, correctoras y compensatorias representan en media un 10% del presupuesto de ejecución por contrata: lo que, teniendo en cuenta que la Dirección General de Carreteras invierte cada año en obra nueva alrededor de 1 800 millones de euros, representa 180 millones de euros al año.

Una vez aprobado definitivamente el Estudio, se realiza



Es mucho más rentable económicamente invertir en variantes de población que en autovías en itinerarios con baja intensidad de tráfico.

plazo de 15 días, manifieste su postura antes de ser enviada al Boletín Oficial.

La Dirección General de Carreteras suele realizar un informe sobre la propuesta de DIA, en el que se valora la repercusión económica de las condiciones establecidas en ella. Es muy importante que las medidas que se establezcan sean eficientes, es decir, que su coste esté justificado por los beneficios ambientales que produzcan: lo cual puede ser discutible en algunos casos, sobre todo en cuanto a las medidas compensatorias obligatorias cuando se afecta a un espacio protegido de la Red Natura 2000 de la U.E., ya que puede existir la tentación de utilizar la construcción de una autovía o autopista para conseguir que ésta pague una necesidad que, aunque puede ser real

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE



Estudio informativo: E14-SG-04
Variante de Segovia

su versión definitiva (Fase C), con el cumplimiento de las prescripciones de la aprobación, que es el que sirve de base al proyecto de trazado. En algunas ocasiones, antes de la aprobación definitiva de una alternativa, se realizan estudios complementarios para asegurar su viabilidad o precisar su coste.

5. Conclusiones

El Comité del Transporte, la Carretera y el Desarrollo Regional en el Congreso Mundial de Carreteras,

celebrado en 1999 en Kuala Lumpur, formuló como conclusión más importante, en lo que concierne a la participación del público en la elaboración de planes y proyectos de infraestructuras viarias, la siguiente:

"Desde el comienzo, los principales objetivos de la planificación de carreteras deben consistir en la calidad de servicio para los usuarios y en la protección del medio ambiente. Para ello, se necesita, por una parte, conocer las necesidades de los ciudadanos; y, por otra, las preocupaciones ambientales y sociales de las colectividades y poblaciones afectadas por los proyectos de carreteras. Estas preocupaciones deben ser identificadas mediante un procedimiento cuidadosamente elaborado de participación del público en el proceso completo de la planificación, que haga que los ciudadanos se sientan partícipes de la decisión tomada. Con-

sultando al público desde el principio y abiertamente, se podrán abordar y resolver desde el comienzo las cuestiones más difíciles, evitando posteriores confrontaciones inútiles y la mayor parte de los costes, que pueden llegar incluso a la anulación de los proyectos".

Como se deduce de esta declaración, es fundamental que la participación pública se lleve a cabo desde el principio y se plante abiertamente: pues existen numerosas pruebas de proyectos que, tras haberse intentado su rápida tramitación con la menor información y participación posible (llegándose a

Comunicado de información al público.

plantear informaciones públicas en el mes de agosto, cuando los ciudadanos están de vacaciones o prescindiendo completamente de ellas) han dado lugar

a la paralización de dichos proyectos, o a su replanteamiento con opiniones públicas ya enfrentadas desde el comienzo.

Un proceso de participación ciudadana bien planificado y ejecutado es la mejor manera de conseguir un proyecto realizable, en el que todos encuentren sus intereses representados. ■

