

INTRODUCCIÓN

LA EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS Y MEDIO AMBIENTE: UN ENFOQUE INTEGRADO

Antonio Sánchez Trujillano

Presidente del Comité de Carreteras y Medio Ambiente de la ATC

La evaluación de impacto ambiental ha sido una herramienta que en las dos últimas décadas ha acreditado su capacidad para permitir el análisis de proyectos con el fin de determinar sus efectos sobre el medio ambiente, tanto favorables como desfavorables, con anticipación a la realización de los mismos, incluso, con antelación a su aprobación.

Esta herramienta, aplicada a las actuaciones llevadas a cabo en carreteras ha permitido participar de estas cualidades a los proyectos de este tipo de infraestructuras, por lo que la realización de éstas ha podido contar con este valioso elemento de información y de apoyo a la toma de decisiones sobre su aprobación desde la entrada en vigor de la normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental, esto es, en lo que se refiere a España, desde el año 1986, con la aprobación del RDL1.302/1986, de EIA, y con plena aplicabilidad desde 1988, con la publicación del RD 1.131/1988, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Tan válida y útil ha sido esta herramienta que se ha estudiado la posibilidad de su aplicación en etapas anteriores a la elaboración y aprobación de los proyectos, lo que ha dado lugar a otra, adaptada a las circunstancias y grados de definición de las actuaciones en dichas etapas, que ha dado en llamarse evaluación ambiental estratégica y cuya aplicación tiene lugar sobre planes, políticas y programas.

Sin embargo, hay una buena parte de las carreteras, tanto de la red nacional como de las de otros organismos titulares de carreteras (Comunidades Autónomas, Diputaciones u otros), a las que no se ha aplicado este instrumento, en su mayor parte por haber estado construidas y en funcionamiento mucho antes de la aprobación de estas disposiciones, cuyos efectos sobre el medio son importantes o pueden serlo, y carecen por el contrario de un procedimiento que permita informar y determinar dichos efectos.

La falta de información a este respecto da lugar a informaciones distorsionadas, atendiendo al agente del que parten y la intención o a la función que éste desempeña, informaciones sesgadas o poco rigurosas, que en nada benefician al buen hacer de las entidades titulares de las carreteras.

Esta jornada, que se centra en los aspectos ambientales relativos a la explotación de las carreteras, pretende enunciar alguno de estos problemas, pero sobre todo enunciar soluciones a ellos,

teniendo en cuenta que pretender obviarlos o seguir ignorándolos no es una solución que pueda mantenerse ni siquiera a medio plazo ni es propia del sector de la ingeniería que gestiona las carreteras, caracterizado por abordar las dificultades que éstas entrañan y articular soluciones a ellas por difíciles o complejas que pudieran parecer.

La circunstancia de que la etapa de construcción quede suficientemente bien atendida por los procesos de la evaluación de impacto ambiental y que a estos se haya dedicado una especial atención en los últimos tiempos, nos ha aconsejado dedicar esta jornada a materias que no han recibido tanta atención, es decir, a los problemas ambientales asociados a la carretera en su etapa de funcionamiento.

La ATC cuenta para ello con un equipo de expertos en cada una de las materias ambientales que inciden en la explotación de las carreteras, que se coordina a través del Comité de Carreteras y Medio Ambiente, y es el que ha preparado los contenidos de esta jornada así como de la presente publicación.

Debe quedar constancia que estas materias no terminan con esta publicación sino que pretenden abrir un amplio campo de conocimientos, de debate y de colaboración con las entidades gestoras de la carretera, con las empresas del sector y con todos los implicados, para implantar mecanismos de protección del medio similares y de eficacia comparable a los que ya se vienen aplicando de manera habitual en la conservación y explotación de carreteras, como, a título de ejemplo, la seguridad vial, la vialidad invernal u otros.

Se han seleccionado cuatro componentes ambientales que se han considerado los más emblemáticos en el momento actual, que son:

- Ruidos y contaminación acústica
- Contaminación atmosférica y generación de gases de efecto invernadero
- Flora y vegetación
- Fauna

La extensión de la jornada en cuanto a tiempo para su preparación y al tiempo previsto para su celebración son los limitantes de esta publicación, bien entendido que es voluntad de los integrantes del citado Comité de Carreteras y Medio Ambiente de la ATC desarrollar estas materias para otros componentes del medio que no se tratan en ésta (consumos energéticos, generación y gestión de residuos, paisaje originado por la carretera y paisaje percibido desde la carretera, restauración ambiental, contaminación lumínica, u otros), y profundizar en los que aquí se exponen.

Es importante poner de manifiesto la diversidad conceptual de las disciplinas que aquí se tratan, que obliga a que su tratamiento precise de la participación de especialistas en cada una de ellas.

Otra de sus características radica en que, a su vez, interfieren unas con otras, por lo que, acaso lo más importante de lo que se ha conseguido en este comité ha sido configurar un equipo capaz de trabajar en este campo de contenidos multidisciplinares y avanzar, esperamos que a un ritmo razonable. Como consecuencia de estos avances, es propósito del comité proponer en breve la celebración de nuevas jornadas, bien sobre aspectos monográficos que desarrollen lo que se trata en ésta, o bien sobre otros, que más adelante iremos exponiendo.

Es igualmente importante reseñar que no todas las disciplinas que se abordan en esta publicación tienen similares niveles de arraigo en la explotación de carreteras. Así, mientras el tratamiento de la vegetación es un asunto profusamente tratado y viene siendo desde antiguo materia de debate en la gestión de las carreteras, introducimos ahora áreas de investigación que resultan nuevas, como la participación de la carretera, o de cada carretera, en la emisión de contaminantes atmosféricos o de gases de efecto invernadero y la caracterización, tipificación y efectos de dichas emisiones.

Deriva de ello que el desarrollo de los conocimientos en unas y otras materias de las tratadas en esta publicación, en lo que se refiere a su relación con las carreteras, tampoco son similares, sino que existen diferencias sustanciales entre los niveles de conocimiento respectivos. Concretamente, la participación de la carretera en contaminación atmosférica y en la generación de gases de efecto invernadero son contenidos a los que se ha dado escasa importancia por entenderse que la contaminación de la atmósfera es un fenómeno global en el que participan una infinidad de agentes de los cuales la carretera es uno más.

Sin embargo, superada esa primera etapa en la que por carecer de datos precisos se puede afirmar que la carretera es la causante de la mayor parte de la contaminación ambiental, o con idéntico rigor (o idéntica falta de éste) se puede afirmar lo contrario, entendemos que es una necesidad enunciar este problema con la mayor precisión posible y poner en marcha los mecanismos necesarios para identificar los contaminantes que genera la carretera en su funcionamiento, con sus diferentes niveles de servicio y, si cabe, con sus diferentes alternativas de explotación.

De esta manera se puede conocer como datos concretos y no como opiniones, afectadas de una componente indeterminada de subjetividad, las cantidades de contaminantes y gases emitidos, y llegado el caso, aplicar las medidas que correspondan.

El objetivo último de este Comité de Carreteras y Medio Ambiente y el primero de esta jornada es identificar, para cada variable ambiental estudiada, uno o varios indicadores, que de una manera sencilla y objetiva permitan conocer la evolución de la variable en cuestión en función del tiempo, o también el comportamiento previsible de ésta cuando se introducen cambios en el régimen de explotación de la carretera.

En este momento, de inicio en los trabajos de este comité no ha sido factible aportar indicadores de cada una de las materias que afectan a la explotación de las carreteras, pero sí es voluntad del mismo poderlos ofrecer en un futuro próximo.

EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS Y MEDIO AMBIENTE:

UN ENFOQUE INTEGRADO

Es conocido que las variables ambientales interfieren entre sí, de tal modo que lo que representa solución a una de ellas puede constituir un problema para otra, de ahí que los avances han de producirse de manera integrada y, en principio, sean más lentos que si el problema consistiera en detectar el valor óptimo de una sola variable. Como ejemplo de ello podríamos citar el caso de las pantallas acústicas que se instalan para reducir los niveles de ruido de las poblaciones próximas a las carreteras, que pueden causar fenómenos inaceptables de obstrucción visual, es decir, la solución a un problema puede ser el origen de otro.

Esto nos lleva a que los avances y las propuestas de nuevas soluciones deban debatirse con todos los sectores interesados para que efectivamente respondan a lo que se pretende de ellas, lo que visto desde otro ángulo significa que los procesos de implantación de estas soluciones sean por lo general lentos.

En resumen, algunos de los problemas ambientales que vamos a enunciar no tienen aún el recorrido suficiente como para poder hacer propuestas de indicadores que los identifiquen y representen. Nuestra trayectoria para estos casos va a consistir en determinar, en primer lugar, el conjunto de variables a través de las cuales se identifican los aspectos que deben ser objeto del seguimiento, determinar igualmente los valores numéricos mediante los que quedan identificadas estas variables y, en segundo lugar, gestionarlos con arreglo a una serie de criterios, emanados de la normativa vigente, de la experiencia y de las buenas prácticas de los integrantes del grupo de trabajo o de otros centrados en estas disciplinas. La última etapa del proceso será definir los indicadores que permitan hacer el seguimiento de las variables seleccionadas.

Pretendemos, y éste es el objetivo de esta primera etapa del trabajo de este Comité de Carreteras y Medio Ambiente redactar un estadillo, similar en aspecto y en formato, al que se utiliza en las labores de conservación de carreteras, para que los responsables de estas tareas los cumplan en sus rutinas de reconocimiento y vigilancia de la carretera, de la misma manera que identifican una señal de tráfico deteriorada o una alteración de una obra de drenaje transversal.

Esta información, recogida con método y regularidad, procesada y analizada posteriormente, permitirá tomar decisiones con tanto conocimiento y profesionalidad como los que se emplean en la conservación ordinaria de carreteras. Si este camino lo han emprendido en otros países, entendemos que no ha de haber ningún inconveniente en que lo iniciemos para nuestras redes de carreteras y lo desarrollemos con idéntico éxito que el obtenido por aquéllos.