

La experiencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Europa

María Rosario PARTIDARIO

Profesora asociada de DECivil, IST, Portugal

RESUMEN: El artículo analiza diferentes propuestas de EAE. Antes de su implantación mediante la Directiva 2001/42/CE contó con realizaciones que partían de la experiencia de la EIA. La aprobación de la Directiva determina una manera de hacer que se repasa en el trabajo. Luego, se tratan propuestas pre-Directiva de la EAE en diversos Departamentos de la Comisión Europea y en una selección de Estados miembros. A continuación, se analizan en detalle los principales contenidos de la Directiva 2001/42/CE, antes de cerrar con los comentarios que observan el futuro de la EAE en Europa.

DESCRIPTORES: Evaluación ambiental estratégica. Europa.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos y propuestas de EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) en los distintos países del mundo en los que existen no hacen sino reproducir los procedimientos más frecuentes de toma de decisiones y los instrumentos que se utilizan en ellos. Construida sobre la experiencia obtenida en la EIA (Evaluación de Impacto Ambiental) de proyectos, la EAE se desarrolló dentro de los argumentos de la planificación y de los procesos de diseño de políticas de actuación, especialmente allí donde tanto la planificación como el diseño de políticas de actuación se relacionaban

estrechamente con el proceso del desarrollo del proyecto.

En Europa ésta era básicamente la situación que se tenía antes de la aprobación de la Directiva europea 2001/42/EC, por la que una gran parte de los sistemas de EAE que emergieron en los Estados miembros europeos estaba ligada fielmente a los contextos de diseño de políticas y planificación respectivos de cada país (por ejemplo en el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia, Finlandia, Francia, Bélgica, Alemania y Austria). Estos contextos eran a menudo tan diferentes uno de otro como lo eran las respectivas culturas de la toma de decisiones en el diseño de políticas públicas y de planificación.

La cuestión de la evaluación del impacto ambiental de las políticas, planes y

Recibido: 30.05.06
e-mail: mrp@civil.ist.utl.pt

programas estuvo, no obstante, siempre en los calendarios políticos europeos desde que tuvieron lugar las primeras discusiones para la redacción de la Directiva sobre proyectos de EIA en 1975. Como es bien conocido y debatido, la Directiva de 1985 se limitaba a la evaluación de los proyectos, dadas las dificultades para el establecimiento de un entendimiento común entre las políticas de los Estados miembros sobre cómo las políticas, planes e incluso los programas pueden tratarse con respecto a sus impactos medioambientales. El debate continuó al tiempo que la revisión crítica de los cinco años de ejecución de la Directiva de 1985 apuntaba directamente a la ausencia de una aplicación de EIA a las primeras etapas de la toma de decisiones como responsable en gran parte de las deficiencias de la EIA del proyecto.

Esta crítica fue clave en el último esfuerzo emprendido por la Comisión Europea y los Estados miembros para conseguir en 2001 una Directiva europea sobre los efectos medioambientales de ciertos planes y programas. Para entonces, sin embargo, la EAE había despegado y actuaba según diversos enfoques, operando en Europa con una variada multiplicidad de formas.

2. EAE EN EUROPA. UN INSTRUMENTO, CONCEPTOS MÚLTIPLES

La situación con respecto a la EAE en Europa se podía describir como un laboratorio vivo de conceptos múltiples y sus consiguientes formas diferenciadas de EAE. Antes de 2001 la EAE se desarrolló en Europa a falta de un modelo de referencia. Durante ese período se generaron diversos conceptos y formas de EAE a todo lo largo de Europa, en cada Estado miembro, creando conceptos múltiples alrededor de un solo instrumento, la EAE.

No sólo la Comisión de las Comunidades Europeas presenta diversas propuestas de EAE, sino que a lo largo de esos años, muchos de los Estados miembros han desarrollado propuestas propias de EAE. Europa por lo tanto mostró, antes de la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, cómo la EAE, podría y debía implantarse, y las formas para adaptarse mejor a los diferentes sistemas de toma de decisiones.

La EAE se identifica con frecuencia en la literatura, como la evaluación de los efectos ambientales de las políticas, planes y programas. Mientras que esto puede ser suficiente para identificar el instrumento, se queda ciertamente muy corto para identificar su concepto.

Cuando se observa la práctica de la EAE en diversos países europeos, se pueden advertir las múltiples propuestas desarrolladas: (1) las ligadas al planeamiento urbanístico y sectorial y a las propuestas de gestión (por ejemplo la ICZM *Integrated Coastal Zoning Management* Gestión integrada de las zonas costeras) o (2) las dirigidas directamente a propuestas de planificación en contextos específicos (por ejemplo, planificación y desarrollo de costas o corredores de transporte).

Además, la UE ha estado promoviendo en particular (3) el uso de la EAE especialmente en el contexto de la erosión costera (EC, 2004), de los Fondos Estructurales (EC, 1999), de la Red Transeuropea de Transporte (EC, 1999), y de la evaluación de las políticas sectoriales de la Comisión (EC, 2002), conocida a menudo como la comunicación IA de la Comisión.

En relación con el concepto de la EAE, y según lo ilustrado en los párrafos anteriores, se pueden distinguir tres significados diferentes de EAE que se están utilizando en Europa:

1. La EAE integrada en los instrumentos de planificación sectorial y gestión estratégica para facilitar los procesos de planificación, particularmente para generar opciones de desarrollo que tienen impactos menos negativos y por lo tanto pueden ser más sostenibles
2. La EAE como instrumento reactivo de la evaluación del impacto que trate la planificación y las propuestas de programas tal y como se formulan, para determinar sus impactos y efectuar recomendaciones que eviten o reduzcan al mínimo estos impactos, antes de que se tome la decisión final;
3. La EAE como instrumento de la política ambiental mediante el cual ciertos problemas ambientales consiguen captar la atención y se pueden tratar en una gama más amplia de sectores de la política y de la planificación con vistas al desarrollo sostenible.

En el caso de áreas costeras la EC (2004) expone 8 principios para formular las estrategias nacionales para la gestión integrada de las zonas costeras (ICZM):

1. Una amplia perspectiva global.
2. Una perspectiva a largo plazo.
3. Una gestión adaptativa.
4. Una especificidad local.
5. Trabajar con procesos naturales.
6. Implicación de todas las partes afectadas.
7. Apoyo e implicación de los diferentes niveles administrativos pertinentes de la toma de decisiones.
8. Utilización de una combinación de instrumentos.

Estos aspectos exponen claramente el carácter más de toma de decisiones de la EAE, en comparación con la naturaleza más técnica del proyecto, que caracteriza a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Establecen también la diferencia entre usar la EAE por sus ventajas como promotor estratégico de los procesos de sostenibilidad, frente a la aplicación de la EAE para asegurar conformidad legal con las exigencias medioambientales (PARTIDÁRIO, 1999, 2005; BINA, 2003).

Desde su aprobación, la Directiva UE 2001/42/CE, como requisito formal, muestra el modelo de referencia que debe conducir la práctica de la EAE en los Estados miembros europeos, sin estar diseñada para la práctica directa de EAE por la Comisión Europea. En teoría la Directiva de la UE faculta las tres maneras de uso potencial de la EAE así como los principios descritos anteriormente, no obstante la manera en que se establecen las estipulaciones de la Directiva tienden a favorecer el segundo concepto de evaluación reactiva de los impactos de las propuestas formuladas, faltando la capacidad de influir realmente en el diseño de la planificación y las propuestas programáticas.

La cuestión es, si este concepto de la EAE no conducirá a la pérdida del legado de la experiencia positiva que han generado años de práctica informal de la EAE en los Estados miembros europeos. La amenaza, como parece probable, es que la práctica en la mayoría de los Estados miembros seguirá una implementación minimalista de la EAE para cumplir las estipulaciones de la

Directiva, como describen EMMELIN & LERMAN (2005) para el caso particular de Suecia, e irán aprobando gradualmente propuestas fragmentarias surgidas de la preparación del informe medioambiental pertinente.

Los apartados que siguen tratan las propuestas pre-Directiva de la EAE en diversos Departamentos seleccionados en la Comisión Europea y posteriormente por una selección de Estados miembros. A continuación las estipulaciones principales de la Directiva 2001/42/CE, antes de cerrar con los comentarios que observan el futuro de la EAE en Europa.

2.1. Propuestas de EAE en la Comisión Europea

La Comisión Europea (CE) ha estado promoviendo el uso de formas estratégicas de evaluación del impacto de múltiples maneras, llevada por diversas motivaciones, y en muchos casos presentándolas en el contexto de propuestas integradas. La aprobación de la EAE por la CE es, por lo tanto, un buen ejemplo de cómo la EAE puede ser favorable a tan diversas interpretaciones, algunas quizás más estratégicas que otras, pero todas aparentemente relevantes.

Aunque hay varias experiencias dignas de examinarse, esta sección se centrará particularmente en tres experiencias importantes dentro de la CE: la aplicación de la EAE a la política de desarrollo regional y de cohesión, la aplicación de la EAE a la red de infraestructuras y transportes y la aprobación de la evaluación del impacto para tratar políticas de la CE.

EAE, política de cohesión y fondos estructurales

Una primera aplicación, anterior a la aprobación de la EAE en la Comisión Europea fue la que tutelaba la asignación de fondos estructurales para desarrollo regional y la necesidad de evaluar estratégicamente las propuestas presentadas por los Estados miembros. Su aplicación a la financiación, a través de los planes de desarrollo regional propuestos por los Estados miembros, se centró originariamente en los objetivos del desarrollo económico, estableciendo los

objetivos estratégicos y el marco para el desarrollo futuro de la región. Pero desde 1993, con la aprobación de las estipulaciones normativas específicas referidas a la evaluación previa de las consecuencias para el medio ambiente de los planes regionales (norma EEC 2081/93), se exigía a los planes regionales sometidos a los objetivos 1, 2 y 5b presentar una evaluación de su impacto en el medio ambiente (BRADLEY, 1996).

Desde 1993 todos los ciclos de desarrollo regional que solicitaban financiación europea han pasado por estas estipulaciones normativas específicas, también en el marco de la Comisión para la Política de Cohesión y del Medio Ambiente aprobada en 1995, llevando a la preparación y publicación, en 1999, de un manual para ayudar a los Estados miembros en la preparación de sus evaluaciones medioambientales de los planes de desarrollo regional y de los programas de fondos estructurales de la UE (CE, 1998). La Directiva 2001/42 excluyó deliberadamente a los planes y los programas co-financiados en el período de programación 2000-2006, y hasta hace poco los dos procesos fueron considerados por separado, no obstante supervisados por la DG de las Regiones, con la orientación proporcionada por la DG de Medio Ambiente.

Para los períodos de programación 2007-2013 sin embargo, y por primera vez en la historia de la Política de Cohesión, las estipulaciones de la Directiva 2001/42/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 sobre la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente se aplican a los planes y programas preparados para la financiación de la Política de Cohesión, y se ha publicado recientemente un Manual para la Política de Cohesión de la EAE 2007-2013 (GRDP, 2006).

EAE y transporte europeo

Igualmente relevante ha sido la aprobación de la EAE en el contexto de la Red Europea de Transporte (RET), bajo la dirección de la DGTrans. Tras los esfuerzos desarrollados desde 1990, se aprobaron las directrices de la CE de 1996 para RET multi-modal (Decisión 1692/96/EC) (DOM, 1998). En estas directrices la EAE se consideró una parte integral del proceso de toma de decisiones para las políticas, planes y

programas de transporte, ligar la evaluación ambiental (artículo 8) con la evaluación socioeconómica, particularmente en lo que respecta a la infraestructura de transportes y las decisiones de inversión en la red completa y los corredores individuales.

Tras el Libro Verde sobre el Impacto del Transporte en el Medio Ambiente, publicado en 1992, y que inició el debate público sobre la cuestión del transporte y el medio ambiente y la estrategia propuesta para la movilidad sostenible, el programa de Acción de la Política de Transporte Común 1995-2000 estipuló el desarrollo de una metodología de EAE y estudios de EAE de los corredores y el establecimiento de un sistema para el análisis medioambiental (DOM, 1998).

Los ejemplos de los estudios emprendidos, dirigidos generalmente por DGTrans pero también por DGENv, incluyen la EAE para la Red Ferroviaria de Alta Velocidad (RFAV), el desarrollo de los aspectos metodológicos y del *scoping* (definición de los términos de referencia) de la EAE, revisión del estado de la cuestión de la EAE para las infraestructuras de transportes y muchas otras. Se realizaron cinco estudios experimentales sobre el uso de la EAE en los corredores de transporte multi-modal, que demostraron propuestas totalmente diferentes de la EAE, muchos un uso metodológico cercano a la experiencia con la EIA del proyecto (EC, 2001).

En 1999 la DGTrans publicó un manual sobre la EAE del Plan de Infraestructuras del Transporte (EC, 1999). Tras varios años de escasa aplicación la DGTrans decidió encargar otro manual de EAE, que cumpliera con las estipulaciones de la Directiva 2001/42/EC. Se ha desarrollado recientemente un Libro de Consulta sobre la EAE de los Planes y Programas de Infraestructura de Transportes, conforme al programa de investigación de la red Beacon y se ha divulgado recientemente en 2006 como documento de *web*, esperando la aprobación final de la EC.

Comunicación de la Evaluación de Impacto

En 2002 la CE introdujo una herramienta nueva de Evaluación del Impacto (EI) para mejorar la calidad del proceso de desarrollo de las políticas. El proceso se expuso en la

Comunicación de la Comisión la EI COM 2002/276, publicada el 5 de junio de 2002. Se aplica a todas las propuestas políticas aprobadas por la Comisión, es decir las enumeradas en su Estrategia de Política Anual o su Programa de Trabajo.

Introducida como una ayuda a las decisiones políticas, la herramienta de EI es concebida como un instrumento integrado que refuerce, suavice y sustituya toda la evaluación existente y cree contextos de decisión mejor informados, mejorando primordialmente la evaluación de compensaciones y la comparación de los diversos escenarios al decidir sobre una línea de conducta específica, en especial donde estén implicadas las dimensiones trans-sectoriales. Se genera en el marco del Paquete de Buenas Normas y Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible, introduciendo dos consideraciones políticas importantes:

- Primero considerar los efectos de las propuestas políticas en sus dimensiones económicas, sociales y ambientales;
- Segundo simplificar y mejorar la normativa medioambiental.

Una revisión de su aplicación efectiva reveló la complejidad de las evaluaciones y de las largas fases preparatorias, y también la necesidad de prácticas equivalentes en Estados miembros y en las demás instituciones que forman parte del procedimiento de toma de decisiones legislativas de la Comunidad. Los pasos y medidas para mejorar el marco y depurar el método de EI se establecen en un documento de trabajo para el *Staff* de la Comisión (SEC (2004)1377 de 21 de octubre de 2004), particularmente en lo referente a:

- La necesidad de un anclaje mejor en los objetivos de ESDS (*European Statistical Data Support*) y de Lisboa
- La consolidación de las herramientas y de la metodología de EI (e.g. necesidad de una mejor evaluación de los factores de competitividad)
- La calidad de EI principalmente en lo que se refiere a la mejora de la evaluación de las compensaciones e interrelaciones entre impactos, la mejora de la cuantificación y directrices

- El proceso de EI y la necesidad de simplificación
- Una mejor consulta particularmente, la implicación de otros servicios involucrados

La experiencia con respecto a la Evaluación del Impacto en las propuestas políticas de la Comisión sugiere principios y enfoques similares a las encontradas en el uso del Análisis Normativo del Impacto (ANI). El uso de esta herramienta de la política de evaluación del impacto se ha criticado por ser extremadamente vaga y superficial, incluso para los niveles políticos, una crítica hecha al parecer por el *Institute of European Environmental Policy (IEEP)* y la *European Environment Agency (EEA)* en un borrador de revisión realizado en 2004.

2.2. La Directiva Europea 2001/42/EC

La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de de junio de de 2001, sobre el impacto de los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente, entró en vigor en julio de 2001 (Diario Oficial L 197). El Art. 13 de la Directiva obliga a los Estados miembros a ejecutar el contenido de la Directiva antes del 21 de julio de 2004. Para esa fecha cerca de 9 Estados miembros han implementado legislación nacional para trasponer esta Directiva. El primer informe de la Comisión sobre la aplicación y eficacia de la Directiva debe remitirse al Parlamento Europeo antes del 21 de julio de 2006. Para esta fecha, lo más probablemente, una gran mayoría, pero no todos, los Estados miembros habrán transpuesto la Directiva.

La Directiva 2001/42/EC fue el resultado de un largo e intenso proceso de negociación entre la CE y los Estados miembros. Por razones bien documentadas (FELDMANN, & al, 2002), la necesidad de exigir la evaluación ambiental de las políticas, planes y programas se contempló pronto, durante la preparación de la Directiva 85/337/ECE sobre las consecuencias para el medio ambiente de los proyectos públicos y privados, pero la preparación completa de la Directiva no se inició antes del comienzo de los años 90.

La UE es un mercado único compuesto de una proporción significativa de países desarrollados, y es una fuerza importante internacionalmente. El marco legal y político de la UE sobre medio ambiente y desarrollo sostenible tiene dimensiones a nivel europeo y globales, así como, implicación directa en los Estados miembros y en los países en proceso de adhesión.

Muy impulsada en todas partes, la Directiva europea 2001/42/EC, sobre la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente, se considera actualmente la propuesta más visible de la UE a la EAE. La Directiva se presenta en un momento en que la práctica de la EAE en la Comisión Europea y en los Estados miembros estuvo, en algunos casos, totalmente consolidada. La necesidad de cumplir con las estipulaciones básicas que se aplicarían de igual manera en todos los Estados miembros ha conducido a cambios significativos en las legislaciones nacionales, elevando en algunos casos a la introducción de estipulaciones formales, en otros determinando modificaciones significativas en buenas prácticas ya establecidas.

El objetivo de la Directiva subraya claramente la integración para el desarrollo sostenible como su mandato clave:

“... mantener un alto nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de cuestiones medioambientales en la preparación y la aprobación de planes y de programas con objeto de promover el desarrollo sostenible.”
(Artículo 1).

Estos objetivos son consistentes con los objetivos generales de las políticas comunitarias de desarrollo sostenible, según lo establecido en el tratado de la CE. La Directiva requiere la realización de evaluaciones ambientales para una gama de planes y de programas que puedan tener probablemente efectos significativos en el medio ambiente. La Directiva, sin embargo, no especifica cómo debe ser realizado el proceso de la evaluación, ni qué deben parecer los productos finales. Lo que deja posibilidades para las múltiples interpretaciones de cómo puede desarrollarse en la práctica.

Las precauciones de la Directiva son principalmente de naturaleza de

procedimiento. Esto significa que la Directiva regula los procedimientos en los pasos, los requisitos y las consecuencias, comenzando con la investigación y concluyendo con la supervisión y la puesta en práctica de los planes y programas. Los derechos de participación y consulta merecen una atención particular en la Directiva. La evaluación ambiental se define en la Directiva 2001/42/CE como el procedimiento que exige las tareas siguientes:

- La preparación de un informe medioambiental sobre los probables efectos significativos de un borrador de plan o programa, ese plan o programa, las alternativas relevantes, valores de referencia medioambientales, los enlaces a otros planes y programas y objetivos medioambientales, los probables efectos medioambientales del plan o programa, las medidas de mitigación propuestas, y un programa de supervisión (artículo 5 y anexo I);
- La realización de consultas a las autoridades medioambientales en el borrador de plan o programa y acompañado del informe sobre su alcance medioambiental; y consultas al público interesado, las autoridades con responsabilidades medioambientales y otros países eventualmente afectados (en el caso de que se puedan esperar efectos transfronterizos) una vez que se haya preparado el informe medioambiental (artículos 6 y 7);
- La toma en consideración del informe medioambiental y los resultados de la consulta en la toma de decisiones, y proporcionar información sobre cómo se llevó a cabo (artículos 8 y 9); y
- Facilitar la supervisión de los efectos medioambientales del plan o del programa (artículo 10) y
- Asegurar la verificación de la calidad del informe medioambiental (artículo 12).

La Directiva establece la evaluación obligatoria para los planes y los programas:

- Los que se preparan para la agricultura, silvicultura, las industrias pesqueras, energía, industria, transporte, la gestión de residuos, gestión del agua, las telecomunicaciones, turismo, planificación

territorial y urbana o urbanismo y los que establecen el marco para el consentimiento futuro del desarrollo para los proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/EEC ("La Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)"); o

- Cuáles, en vista del probable efecto sobre los sitios, son exigibles para requerir una evaluación conforme al artículo 6 o 7 de la Directiva 92/43/EEC ("Directiva Habitat")
- El informe medioambiental es un elemento clave de la evaluación ambiental estipulada por el Directiva. Donde se exige la evaluación ambiental, se debe preparar un informe medioambiental donde se identifiquen, sean descritos y evaluados los probables efectos medioambientales significativos de implementar el plan o el programa, y las alternativas razonables, teniendo en cuenta los objetivos y el alcance geográfico del plan o del programa.

La información que se incluirá en el informe medioambiental se enumera en el anexo I a la Directiva e incluye, entre otras cosas:

- Los objetivos de protección del medio ambiente relevantes para el plan o programa;
- Los aspectos relevantes del estado actual del medio ambiente (es decir sin la implementación del plan o programa);
- Los probables efectos significativos sobre el medio ambiente, incluyendo cuestiones tales como biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, activos materiales, patrimonio cultural, paisaje, y la correlación entre ellos;
- Las medidas de mitigación previstas; un resumen de las razones para seleccionar las alternativas con las que se ha tratado; supervisando las medidas consideradas;
- Un resumen no técnico de la información que se encuentra bajo todos los epígrafes en el anexo I.

Ciertamente, la gran ventaja de esta Directiva es conseguir que los planes y programas sean un punto de encuentro para

la integración de las cuestiones medioambientales para el proceso de la sostenibilidad. Esto impondrá la necesidad de repasar procesos de planificación y programación para mejorar la calidad de los planes y programas con respecto a las expectativas ambientales. Sin embargo, por razones más relacionadas con la política de toma de decisiones que apoyó su desarrollo, esta Directiva invita a las mentalidades, prácticas y procedimientos de EIA a tutelar la evaluación, que podría discutirse como la manera menos eficaz de ocuparse de los procedimientos de toma de decisión estratégicos altamente complejos.

De hecho la expresión EAE nunca aparece en el texto de la Directiva, y por lo tanto la legitimidad de usar la expresión EAE para denominar este Directiva podría ser cuestionada. Hay muy poco en la Directiva que invite a nociones de procesos y propuestas estratégicas, y si no fuera por su aplicación a los planes y programas, no se diferenciaría mucho esta Directiva de otros requisitos para proyectos de EIA. Hecho observado en SHEATE, & *al.* (2005), en su revisión comparativa de las Directivas 85/337 y 2001/42 y la identificación de múltiples casos del solapado en las estipulaciones de las dos Directivas.

Otros autores en la literatura sobre EAE ofrecen diversas opiniones sobre la Directiva. JONES & *al.* (2005) considera que la Directiva establece un amplio marco discrecional, definiendo ventajas deseadas más que especificando métodos particulares. GLASSON & GOSLIN (2001) se refieren a un compromiso mínimo denominador común, al que RISSE & *al.* (2003) convienen indicando que los requisitos generales no son restrictivos y dejan sitio de sobra para que la creatividad, la flexibilidad y la adaptabilidad satisfagan cada contexto de los Estados miembro. DALAL-CLAYTON & SADLER (2005) por otra parte se refieren a una estandarización de las propuestas de EAE de los planes y programas (...) presentadas en el Directiva de EIA, (...) que con el tiempo reformará el modo en que los planes y los programas se hacen en Europa (...) para impulsar el medio ambiente en todos los aspectos de la preparación e implementación (...) sin embargo (...) esta será una meta a largo plazo y difícil de conseguir.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS DIFERENTES PROPUESTAS DE EAE EN LOS PAÍSES EUROPEOS

La historia de la EAE en todo el mundo, pero particularmente en los Estados miembros europeos, está inevitable y profundamente marcada por la aprobación de la Directiva 2001/42/CE. Se pueden distinguir, por tanto, claramente dos períodos para los países europeos seleccionados: antes y después de la Directiva 2001/42/CE.

Antes la Directiva EAE 2001/42/EC estaba intensamente ligada a la planificación y a las prácticas de la política de evaluación, que influyeron en la naturaleza, el método y los procedimientos usados en la EAE. Los requisitos formales para la EAE ya existían en la EIA, en la planificación y en otras legislaciones sectoriales en varios Estados miembros europeos, principalmente los Países Bajos, Francia, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Eslovaquia, Polonia, Hungría, República Checa, regiones de España e Italia.

Entre las características interesantes en la práctica de la EAE se incluyen las propuestas voluntarias, el enlace con marcos de desarrollo sostenible en los niveles nacionales, regionales y locales, el papel clave establecido por el contexto proporcionado por planes nacionales medioambientales, la integración en el desarrollo sectorial, el uso de disposiciones para la planificación espacial, del paisaje y zonificación o licencia de edificación, los diversos modelos y requisitos para la divulgación medioambiental, la supervisión, la comunicación y el conocimiento medioambiental. Una buena descripción de la situación pre-Directiva la proporciona DALAL-CLAYTON & SADLER (2005).

La experiencia pre-Directiva muestra un ámbito amplio en las áreas de aplicación de la EAE, que va desde la EAE aplicada a los proyectos de ley gubernamentales y otras proposiciones al Parlamento (por ejemplo en Dinamarca y en los Países Bajos con el test-Medioambiental), a las estrategias y propuestas económicas a los Fondos Estructurales Europeos, planificación física o planeamiento urbanístico (regional y municipal), urbanismo y localización de la edificación y en múltiples planes y programas sectoriales sobre:

- Transportes
- Energía
- Gestión de residuos
- Gestión del agua
- Silvicultura
- Explotación minera

Tendencias y modelos para la EAE después de que la Directiva 2001/42/EC refleje la aprobación de nuevas estipulaciones legales, mediante nuevas leyes o la modificación de las disposiciones existentes, y la práctica consiguiente de acuerdo con las estipulaciones de la Directiva. La ausencia de un *site* específico en la *web* de la EU hace difícil saber cual es la situación exacta con respecto a la implementación de la Directiva en cada Estado miembro, no obstante, JONES & al (2005) procuraron proporcionar un conocimiento profundo sobre el progreso de la aprobación de las estipulaciones de la Directiva para el caso sectorial específico del planeamiento urbanístico, mientras que SHEATE & al. (2005) proporcionan una revisión en detalle de la situación en siete Estados miembros.

Los Estados miembros que han adoptado formalmente la Directiva incluyen Austria (sector de transportes y las enmiendas a leyes sectoriales), Chipre, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia (algunas regiones), Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia, España (algunas regiones), Suecia, Reino Unido (por separado para Inglaterra y País de Gales y Escocia). Pocos casos, tales como los ejemplos escocés y checo, tratan de ir más allá del ámbito de la Directiva, especialmente al requerir explícitamente la EAE para las políticas. Otros se limitan a un solo artículo que requiere la evaluación de planes y de programas en la legislación de EIA.

Los siguientes ejemplos ilustran brevemente cómo se desarrolló la situación en los respectivos países a partir de la promulgación de las estipulaciones de la Directiva 2001/42/CE para una selección de Estados miembros. SHEATE & al (2005) proporcionan una información más extensa en algunos de estos ejemplos, mientras que trata otros ejemplos no mencionados aquí (tales como Austria, Francia, Alemania, Irlanda y Suecia).

República Checa

Génesis: A pesar de disponer de un sistema de planificación fuerte, no se requería la integración de las cuestiones medioambientales en los planes y los programas a excepción de los planes de desarrollo regional que apoyan la aplicación de los fondos estructurales. Esta práctica estipuló la génesis de la EAE en la República Checa.

Ámbito de aplicación post-Directiva: EIA de conceptos (cualesquiera estrategias, políticas, planes o programa elaborados por autoridades públicas (en todos los niveles del gobierno) o sometidos a ellos para su aprobación incluso si su elaboración no es requerida por leyes o decisiones administrativas.

Marco legal e institucional: Enmienda en 2004 de la Ley checa de EIA de 2001 bajo responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Dinamarca

Génesis: El planeamiento urbanístico fue regulado por primera vez en 1925 y desde la *Planning Act* [Ley de Planeamiento] de 1973 ha habido una gran implicación pública, normas para EIA, y la capacidad de veto del Ministerio de Medio Ambiente. Influenciado por un sistema de planeamiento tan fuerte desde el inicio de los años 70, la integración de las cuestiones medioambientales de los planes y los programas estuvo asegurada con la *Planning Act* 1999, incluyendo las estipulaciones para la EIA de proyectos, mediante lo que fue inicialmente denominado zonificación medioambiental. La evaluación política, mediante la evaluación medioambiental de las propuestas legislativas del gobierno, estaba también implantada desde 1993. A partir del 1997 se requería, por las exigencias del planeamiento, la preparación de una EAE separada.

Ámbito de aplicación post-Directiva: La aprobación de las estipulaciones legales específicas en 2004 (Ley de EAE), sigue estrictamente las estipulaciones de la Directiva. Sin embargo la Ley de la EAE se invalida cuando otras actividades de

planificación y programación legalmente prescritas cumplen con los requisitos sustantivos y de procedimiento (e.g. participación pública). La Ley de la EAE se cumplirá ampliamente para los planes físicos.

Marco legal e institucional: Antes de la Directiva, por una Orden Administrativa del Primer Ministro, desde 1993, se requería una evaluación ambiental de todas las propuestas sometidas a la aprobación parlamentaria. La responsabilidad descansaba en el Ministerio de Medio Ambiente. Para los planes y los programas la responsabilidad residía en las autoridades competentes bajo la *Planning Act*. Después de la Directiva se aprobó una nueva Ley de la EAE en 2004 sobre la evaluación ambiental de planes y de programas.

Países Bajos

Génesis: De forma semejante a los EEUU, los Países Bajos iniciaron la práctica de la EAE a través de del procedimiento de extensión de la EIA basada en proyectos para aplicarla a la evaluación de planes y programas. Sin embargo, en el nivel de la evaluación de las políticas se utiliza un sistema diferente, llamado *E-test* (prueba medioambiental). Los Países Bajos están en la vanguardia de la EAE en Europa.

Ámbito de aplicación post-Directiva: Todavía es confuso cómo el holandés aprobará la Directiva pero el nuevo sistema parece diferir sustancialmente de la práctica previa para asegurar una aplicación directa de la Directiva. Es también confuso qué sucederá con respecto a las propuestas legislativas emprendidas previamente al *E-test*.

Marco legal e institucional: La legislación sobre Evaluación de Impacto Ambiental de 1987, y consecuentemente la Ley de Gestión Medioambiental de 1998 proporcionaron posteriormente el contexto legal tanto para la EIA como para la SEIA, bajo la gestión de la Comisión de la EIA. La *E-test* se basó en una orden administrativa publicada conjuntamente por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Medio Ambiente. Todavía se está definiendo cómo se traspondrá la Directiva en la legislación nacional.

Reino Unido

Génesis: Antes de la Directiva, influido por un fuerte sistema de planificación desde el inicio de los años 70, se alcanzó la integración de las cuestiones medioambientales en los planes y programas mediante procesos de planificación global y urbanística. El Reino Unido asumió, desde el principio, el liderazgo en la EAE no sólo estableciendo la terminología sino también las directrices para una buena práctica de la EAE en la evaluación política, evaluación medioambiental de los planes de desarrollo y evaluación de la sostenibilidad de los planes regionales en 1991 (con directrices posteriores en 1993, 1998 y 1999).

Ámbito de aplicación post-Directiva: Las normas que traspusieron la Directiva a las leyes británicas difieren para Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, y fueron publicadas en 2004, en todos los casos se aplican específicamente a los planes y a los programas, a excepción de Escocia en donde el ámbito de aplicación incluye las políticas. Además La Ley de Planificación y Expropiación Forzosa de 2004 en Inglaterra incluye el requisito obligatorio de las evaluaciones de sostenibilidad. En 2004 se publicó la nueva directriz sobre evaluación de la sostenibilidad, que integra las estipulaciones de la EAE, al tiempo que se estaban preparando nuevas directrices sectoriales para los planes sectoriales.

Marco legal e institucional: La *Office of the Deputy Prime Minister* [Oficina del Vice Primer Ministro] reguló la directriz de la EAE en 2004, siguiendo muy de cerca la fraseología de la Directiva, mientras que los Parlamentos inglés, del País de Gales, escocés y de Irlanda del Norte, respectivamente, aprobaron normativas en 2004 para el evaluación medioambiental de planes y programas.

4. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha abordado una visión amplia del concepto de la EAE en Europa. Ha procurado destacar los modelos y experiencias existentes con la aplicación de

la EAE en la Comisión Europea y los Estados miembros, particularmente las que se desarrollaron antes de la promulgación de la Directiva 2001/42/CE. Tales experiencias evocan el potencial inherente a la EAE como una fórmula de apoyo a la toma de decisiones, que es guiada por objetivos de sostenibilidad, se revela como un proceso, tratando objetos de naturaleza estratégica, desempeñando un papel proactivo importante, y ligándose muy de cerca a los sistemas de la toma de decisiones y a las necesidades de decisiones estratégicas.

El propósito de esta posición era ayudar a demostrar que la EAE, en la Unión Europea, no está limitada al concepto establecido en la Directiva 2001/42/EC sobre los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente, como la literatura parece a veces implicar. A pesar de que se reconoce que la fuerza de las políticas de la UE en todo el mundo probablemente induce a tal percepción.

La situación actual con respecto a la EAE en la Unión Europea está pasando claramente por un período de transición, mientras en la mayoría de los Estados miembros, en general, siguen estrictamente las estipulaciones de la Directiva, limitando su aplicación a unos pocos sectores, unos pocos van más allá del ámbito y estipulaciones de la Directiva (e.g. Escocia, República Checa).

Es de esperar que el desarrollo en los diversos Estados miembros europeos se vea determinado por la influencia de la experiencia reciente en planificación y en diseño de políticas. Esta experiencia reciente incluye el peso que ha dejado la aplicación pre-Directiva de la EAE que ha desempeñado un papel significativo facilitando el éxito de la implementación de la Directiva (particularmente en los casos de Dinamarca, de Suecia, de Reino Unido o de los países de la CEE). Para garantizar el éxito de la puesta en práctica de la EAE es muy importante el entorno legal y político, y el contexto que induce la necesidad de aplicar las estipulaciones de la EAE (e.g. Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en Irlanda, documentos de directrices políticas tales como el Consorcio para una Escocia mejor, etc.). Sin embargo, sólo el tiempo, y los estudios de revisión

adecuados podrán explicar la eficacia de estos procesos.

La contribución principal de la Directiva es que se centra en la incorporación de la visión medioambiental a los planes y programas y en su calidad ambiental, optimizando la práctica de la planificación y programación en relación con el desarrollo sostenible, la consideración sistemática de los elementos ambientales clave que determinarán la calidad de los planes y los programas, la participación pública, la consulta institucional, la comparación de alternativas y la supervisión y revisión. La

Directiva fija el marco mínimo; de manera que allí dónde haya una sólida experiencia previa en actividades de planificación y programación es más probable que la aplicación tenga mejores resultados, aunque en esos sistemas la Directiva requerirá una mayor creatividad para su adecuada puesta en práctica. Sin embargo, donde la práctica previa es más limitada y los sistemas de planificación y programación son menos firmes, su puesta en práctica afrontará un mayor reto, su éxito todavía esta por ver.

Traducción del inglés PPG

BIBLIOGRAFÍA

- BINA, O. (2003): *Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile*, unpublished PhD Thesis, Geography Department, University of Cambridge, Cambridge.
- DALAL-CLAYTON, B. & B. SADLER (2005): *Strategic Environmental Assessment, a sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, London.
- DG ENERGY AND TRANSPORT (2005): *Beacon Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans* (<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>)
- EMMELIN, L. & P. LERMAN (2005): "Problems of a minimalist implementation of SEA – the case of Sweden", in SCHMIDT, M. & E. JOÃO & E. ALBRECHT, *Implementing Strategic Environmental Assessment*, Springer, Berlin.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *Guidelines for incorporating coastal erosion concerns into the Strategic Environmental Assessment (SEA) processes*, Final Report for Consultation, DGENV, Brussels.
- FELDMANN, H. & A. EBEL & H. J. JAKOBS & M. MEMMESHEIMER & M. KERSCHGENS, (2002): *Simulation of Intercontinental Transport of Atmospheric Trace Constituents with an Eulerian Mesoscale Model*. Export-E2, Final report: 67-69.
- JONES, C. & M. BAKER & J. CRATER & S. JAY & M. SHORT & C. WOOD (2005): *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning - an international evaluation*, Earthscan, London.
- PARTIDARIO, M. P. (1999): "Strategic Environmental Assessment - principles and potential". In M. PETTS (ed.) *Handbook of Environmental Impact Assessment*, Blackwell. London.
- (2005): "The contribution of Strategic Impact Assessment to Planning Evaluation" in D. Miller, D. and D. Patassini (eds.), *Accounting for non-market values in planning evaluation*, Ashgate Publishing.
- SHEATE, W. & H. BYRON & S. DAGG & L. COOPER, (2005): *The relationship between the EIA and SEA Directives – final report to the European Commission*, Contract n. ENV.G.4/ETU/2004/0020r, Imperial College London Consultants, London (<http://ec.europa.eu/environment/eia/>)