

LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

María Jesús Rodríguez De Sancho

5 de octubre de 2011

INDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. ASPECTOS LEGALES Y ORGANIZATIVOS
 3. ASPECTOS PRINCIPALES DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA(EAE)
 - 3.1. Determinación del ámbito de aplicación de la Directiva
 - 3.2. Determinación del contenido del informe medioambiental (artículo 5, apartado 4)
 - 3.3. Informe medioambiental (artículo 5 y anexo I)
 - 3.4. Establecimiento de alternativas razonables (artículo 5, apartado 1)
 - 3.5. Consultas al público y a las autoridades competentes en materia medioambiental (artículo 6)
 - 3.6. Consultas transfronterizas (artículo 7)
 - 3.7. Supervisión de los efectos significativos en el medio ambiente
 4. RELACIÓN CON OTROS ACTOS LEGISLATIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA
 - 4.1. La Directiva EIA
 - 4.2. La Directiva de Hábitats y el Plan de Acción para la Biodiversidad
 - 4.3. El Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica
 - 4.4. Cambio climático
 5. EFECTIVIDAD DE LA DIRECTIVA
 - 5.1. Impacto de la evaluación ambiental estratégica en el proceso de planificación
 - 5.2. Impacto de la evaluación ambiental estratégica en el contenido de los planes y programas
 - 5.3. Percepción de los beneficios de la evaluación ambiental estratégica
 6. POSIBILIDADES DE MEJORA DE LA DIRECTIVA
 7. CONCLUSIONES
- ANEXO. Principales fuentes de información

1. INTRODUCCIÓN

En Europa, la Convención sobre Evaluación de Impacto Ambiental en Contextos Transfronterizos (también conocida como Convención Espoo) estableció los fundamentos para la introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en 1991. La Directiva Europea EAE (2001/42/CE) disponía que todos los Estados Miembros de la Unión Europea deberían haber incorporado la Directiva en sus ordenamientos jurídicos respectivos para el 21 de Julio de 2004. Los países de la UE comenzaron a implantar primero los aspectos territoriales de la EAE, y a algunos les llevó más tiempo adoptar la Directiva que a otros, pero la implantación de la Directiva puede actualmente considerarse como realizada. Muchas naciones de la UE tienen una larga tradición en considerar el medio ambiente de una manera estricta incluyendo a Dinamarca, Holanda, Finlandia y Suecia y el proceso de adaptación de la Directiva ha sido más sencillo. Los nuevos Estados Miembros de la UE están haciendo esfuerzos para implantar la Directiva.

La evaluación ambiental estratégica que establece la Directiva tiene por objeto examinar las repercusiones medioambientales de determinados planes y programas cuya elaboración o adopción corresponda a una autoridad nacional, regional o local mediante un procedimiento administrativo o por acto del legislativo.

Tal y como señala el preámbulo de la Directiva, la misma se enmarca dentro de los objetivos del Quinto Programa de la UE de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, en el Convenio sobre la diversidad biológica y en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo el 25 de febrero de 1991.

La Directiva define los planes y programas como aquellos cuya elaboración, adopción o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo por un parlamento o un gobierno y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

Se distinguen una serie de planes y programas que, en todo caso, deben ser sometidos a evaluación –Art. 3.2 de la Directiva- entre los que se encuentran los referidos a “la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE”.

No obstante, si se trata de programas que establezcan el uso de pequeñas zonas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes

y programas, corresponde a los Estados Miembros decidir si tienen efectos significativos en el medio ambiente y por tanto han de ser sometidos a evaluación ambiental.

Esta determinación, de aplicación igualmente a planes y programas para los que no se prevea obligatoriamente la evaluación ambiental, deberá aplicarse con arreglo a los criterios establecidos en el anexo II de la Directiva.

Únicamente se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva los planes y programas referidos a la defensa y casos de emergencia civil y los de tipo financiero o presupuestario.

La Directiva, en su artículo 13, dispone la obligación para la Comisión de enviar un primer informe sobre su aplicación y efectividad al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 21 de julio de 2006. Con el propósito de integrar en mayor medida las exigencias de protección ambiental, ese informe debía ir acompañado, si procediera, de propuestas de modificación de la Directiva, sobre todo en lo que respecta a la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación a otras áreas o sectores y a otros tipos de planes y programas.

Debido al retraso en la transposición de la Directiva en muchos Estados Miembros y a la escasa experiencia existente con respecto a su aplicación, la información disponible a 21 de julio de 2006 no era suficiente para elaborar el informe tal como estaba previsto. (Por otro lado, este primer informe debía tener en cuenta la experiencia de los nuevos Estados Miembros, que se incorporaron en 2004 y 2007).

Finalmente, el informe de la Comisión Europea sobre la aplicación y efectividad de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica se publicó el 14 de septiembre de 2009. Los estudios y trabajos llevados a cabo para su elaboración han permitido conocer cómo los 27 Estados Miembros han incorporado la Directiva EAE en sus sistemas nacionales de planificación, las disposiciones legales y organizativas que se han llevado a cabo y su efectividad, así como el nivel de experiencia en la aplicación de la EAE, los aspectos transfronterizos y las repercusiones de la Directiva, particularmente en términos de costes y beneficios. Los resultados obtenidos se resumen en los apartados siguientes.

2. ASPECTOS LEGALES Y ORGANIZATIVOS

Los Estados Miembros tenían la obligación de transponer la Directiva EAE a sus respectivas legislaciones antes del 21 de julio de 2004. Sin embargo,

en esa fecha sólo lo habían hecho nueve de los veinticinco Estados Miembros.

En diciembre de 2004, se incoaron quince procedimientos de infracción por no comunicación al no haberse adoptado legislación de transposición de la Directiva EAE. Posteriormente, cinco Estados Miembros fueron condenados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) por ese motivo. Por el momento, no existe otra jurisprudencia del TJCE.

En 2009, la Directiva había sido transpuesta en todos los Estados Miembros. La Comisión ha iniciado un estudio para comprobar la conformidad de las medidas de transposición adoptadas en los Estados Miembros. Cuando ha procedido, se han incoado o se están incoando procedimientos de infracción para dar respuesta a los problemas derivados de transposiciones incompletas o incorrectas.

Los Estados Miembros han elegido diferentes formas legales para transponer la Directiva, prevaleciendo la opción de integrarla en legislación previamente existente. En Estados con estructura federal, el modelo legislativo consiste en varias legislaciones a nivel regional (Bélgica, Italia, Alemania, Austria y España).

Hay Estados que han incorporado los requisitos de la EAE en su ley básica de protección ambiental (Slovakia, Lituania, Suecia y Países Bajos) y otros modificando la legislación de EIA (Letonia, República checa, Hungría, Malta, Estonia, Alemania, Eslovenia). Un tercer grupo de Estados han adoptado una ley específica de EAE (Francia, Dinamarca, y Chipre). De hecho, en Francia, la Ley EAE llevó a la modificación del Código Nacional de Medio Ambiente y de Urbanismo.

La responsabilidad para llevar a cabo el procedimiento de EAE, en la mayoría de los países de la UE, reside en la autoridad responsable de la planificación, aunque apoyada por las autoridades relevantes de medioambiente y expertos, estableciéndose, en casos, grupos de trabajo temporales. En el caso español, el órgano ambiental supervisa la integración de las preocupaciones ambientales en los planes y programas sometidos a EAE. En Portugal, la Agencia Portuguesa de Medio ambiente hace un seguimiento y propone medidas para mejorar la calidad de las evaluaciones.

En cuanto al número de EAE llevadas a cabo por los Estados Miembros, varía considerablemente y es difícil de cuantificar puesto que muchos países no hacen estadísticas de las EAE realizadas por los diferentes niveles de autoridades. (p.e. en Francia, hay estadísticas disponibles para

planes de uso del suelo pero no para otro tipo de planes o programas). No obstante, en la mayoría de los Estados Miembros la principal actividad en EAE es la relativa a desarrollo del territorio y planes de uso del suelo.

Es interesante considerar la implementación de la EAE en el marco del ciclo de la Política de Cohesión 2007-2013. Por primera vez, todos los programas han debido someterse a EAE y ésta es probablemente la mayor experiencia en los Estados Miembros desde que se aprobó la Directiva EAE. Se estima que se han hecho y enviado a la Comisión, cerca de 400 EAE de Programas Operativos en el marco de la Política de Cohesión.

3. ASPECTOS PRINCIPALES DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

3.1. Determinación del ámbito de aplicación de la Directiva

Los planes y programas a los que alude la Directiva están sujetos a evaluación ambiental durante su preparación y antes de su aprobación. Esto incluye la redacción de un informe medioambiental en el que se identifican los posibles efectos significativos en el medio ambiente y las alternativas razonables, así como la celebración de consultas (con el público, con las autoridades competentes en la cuestión medioambiental y con otros Estados Miembros en el caso de impactos transfronterizos).

Antes de la aprobación del plan o el programa en cuestión se tienen en cuenta el informe medioambiental y los resultados de las consultas. Una vez adoptado, se comunica a las autoridades competentes en la cuestión medioambiental y al público, y se pone a su disposición la información pertinente. Los efectos significativos en el medio ambiente de estos planes o programas deben supervisarse, con el fin de detectar rápidamente efectos adversos no previstos.

Los siguientes planes y programas, así como cualquier modificación de los mismos, están sujetos a la Directiva cuando su preparación o adopción corre a cargo de una autoridad y cuando los exigen disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas:

- 1) Los planes y programas relacionados con ciertos sectores y que establecen un marco para la futura autorización de proyectos en el ámbito de la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental (Directiva EIA).
- 2) Los planes y programas que deben someterse a evaluación según la Directiva de Hábitats (92/43/CEE).

3) Los planes y programas que establecen el marco para la autorización de los proyectos (no limitado a los incluidos en la Directiva EIA; véase el apartado 1) que, tras un procedimiento de «selección o *sreening*» apoyado en los criterios del Anexo II (mediante valoración individual caso por caso, mediante la especificación de tipos concretos de planes o programas, o mediante una combinación de ambos métodos), se considera que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente.

4) Las modificaciones menores de planes o programas, y los planes o programas que afectan a pequeñas zonas a escala local, sólo en caso de que en el procedimiento de selección se haya puesto de manifiesto que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente.

5) La Directiva no se aplica a los planes y programas de los siguientes sectores: defensa nacional, emergencia civil y asuntos financieros y presupuestarios.

La definición de planes y programas en la Directiva acaba ahí. Los términos no son sinónimos, pero pueden tener numerosos significados que coinciden en algunos puntos. En lo que a las disposiciones de la Directiva se refiere, son tratados de forma idéntica. Por ello no es ni necesario ni posible hacer una distinción rigurosa entre ambos. Para determinar si un documento es un plan o un programa a los efectos de la Directiva, es necesario decidir si presenta las características fundamentales de un plan o programa del tipo descrito. El nombre por sí solo («plan», «programa», «estrategia», «orientaciones», etc.) no basta para saberlo, pues se pueden encontrar bajo nombres muy diversos documentos que contengan todas las características de un plan o programa según se define en la Directiva.

El tipo de documento que en algunos Estados Miembros se entiende por plan es aquél en el que se expone cómo se tiene la intención de llevar a cabo o aplicar un régimen o política. Esto podría incluir, por ejemplo, planes de usos del suelo en los que se defina cómo se va a utilizar el suelo, o en los que se establezcan normas o se den orientaciones sobre el tipo de proyecto que podría ser apropiado o autorizarse en zonas concretas, o en los que se marquen criterios que se deban tener en cuenta al formular nuevos proyectos. Los planes de gestión de residuos, planes hidrológicos, etc., también contarían como planes a los efectos de la Directiva si entran dentro de la definición incluida en la letra a) del artículo 2 y responden a los criterios enunciados en el artículo 3.

En algunos Estados Miembros, normalmente se entiende por programa el plan que abarca un conjunto de proyectos en una zona determinada; por ejemplo, podría clasificarse como programa un plan de regeneración de

una zona urbana que comprenda varios proyectos de construcción distintos. «Programa» tendría, pues un contenido bastante pormenorizado y concreto. Un buen ejemplo de programa en este sentido podría ser el Programa Integral de Transporte Islandés, que está destinado a sustituir a los programas independientes de proyectos de carreteras, aeropuertos, puertos y protección costera. En él se define la infraestructura de transportes y la política al respecto por un período de doce años (identificando los proyectos por su nombre, ubicación y coste).

Pero estas distinciones no son precisas y han de examinarse según los distintos casos. Otros Estados Miembros emplean la palabra «programa» como «la forma en que se tiene el propósito de desarrollar una política», en el sentido en el que hablaba de «plan» en el párrafo anterior. En la planificación urbanística y del territorio en Suecia, por ejemplo, el programa precede al plan y se entiende que es un medio de estudiar la necesidad, la pertinencia y la viabilidad de dicho plan.

Los planes y programas incluyen los cofinanciados por la Comunidad Europea. La Directiva, por supuesto, va dirigida sólo a los Estados Miembros y no a las instituciones de la Comunidad. Con independencia de cuál sea el proceso de toma de decisiones dentro de las instituciones de la Comunidad con respecto a financiación (y de que dichas instituciones realicen una evaluación ambiental estratégica u otra forma de evaluación análoga), el Estado miembro tendrá que hacer una evaluación siempre que el plan o programa esté sujeto a la Directiva.

De conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2001/42/CE, se deberán identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa. Por ello es lógico plantearse que la modificación de un plan o un programa durante su elaboración deberá ser objeto de una evaluación con arreglo al artículo 5 si la modificación en sí supone efectos significativos en el medio ambiente que aún no se hayan evaluado. Esto podría ocurrir si la modificación respondiera a una consulta, o a la reconsideración de elementos del plan o programa, o si el estado del medio ambiente hubiera cambiado hasta el punto de hacer necesaria la evaluación. Incluso unas pequeñas modificaciones pueden producir efectos significativos en el medio ambiente, como se afirma en el apartado 3 del artículo 3 de la Directiva. Podrían producirse retrasos en la aprobación del plan o programa, pero esos retrasos habrán de reducirse al mínimo y quedar siempre supeditados al requisito primordial que es realizar la evaluación.

El requisito de que la «elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad» recalca que los planes y programas deben responder a

determinadas condiciones formales para que les sea aplicable la Directiva. La idea básica de esta frase es que, al final, un plan o programa siempre será aprobado oficialmente por una autoridad. Sin embargo, el enunciado incluiría asimismo la situación de que un plan sea elaborado por una autoridad (o por una persona física o jurídica que trabaje por cuenta de la autoridad) y sea aprobado por otra.

El concepto de «autoridad» ha recibido una definición extensa en la jurisprudencia del TJE. Se puede definir como un ente al que, con independencia de su forma jurídica y del alcance de sus poderes (nacional, regional o local), se le encomendado, en virtud de una medida adoptada por el Estado, la prestación de un servicio público bajo el control de este último, y dispone para ello de poderes especiales que van más allá de los derivados de las normas habituales aplicables en las relaciones entre individuos. Por ejemplo, a las empresas de servicios públicos privatizadas se les puede exigir que desempeñen algunas tareas u obligaciones (como preparar planes a largo plazo para garantizar los recursos hídricos) que en regímenes no privatizados estarían a cargo de autoridades públicas. Con respecto a dichas funciones, se las tratará como autoridades a los efectos de la Directiva. En otros aspectos (como la prestación de servicios de consultoría en el extranjero) no se las consideraría como autoridades en el sentido definido en la Directiva.

La elaboración de un plan o programa abarca un proceso que dura justo hasta su aprobación. La aprobación mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno es uno de los procedimientos que existen para la adopción de planes y programas en algunos Estados Miembros.

Por ejemplo, en Italia, los planes de ordenación territorial y planes urbanísticos regionales y locales son adoptados y aprobados por las correspondientes autoridades regionales o locales mediante un procedimiento en dos fases. La aprobación definitiva con frecuencia se hace mediante una ley regional. «Gobierno» no está restringido al nivel del Estado. En algunos países, los planes y programas pueden ser adoptados mediante legislación primaria o secundaria de cualquier cuerpo legislativo estatal, regional o local. También en estos casos se someten a una evaluación medioambiental cuando se cumplen los otros requisitos de la Directiva. Un ejemplo de escala nacional son los Schémas de services collectifs franceses, que son elaborados a nivel nacional, con consultas a nivel regional, y son aprobados por el Gobierno previa consulta al Parlamento.

Otro elemento importante para que un plan o programa esté sujeto a la Directiva es que sea exigido por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. Si no se cumple esta condición, la Directiva no será aplicable.

Las disposiciones administrativas son requisitos oficiales que se establecen para asegurar que se adoptan medidas, y que normalmente no siguen los mismos procedimientos que se necesitarían para aprobar nuevas leyes ni tienen necesariamente toda la fuerza de una ley. En esta categoría podrían entrar algunas disposiciones de ley y normativas de carácter no obligatorio.

Para determinar si una disposición concreta es una «disposición administrativa» a los efectos de la Directiva, se pueden usar como indicaciones el alcance de los trámites necesarios para su elaboración y su capacidad ejecutoria. Las disposiciones administrativas, por definición, no son necesariamente vinculantes, pero para que sea aplicable la Directiva, los planes y programas elaborados o adoptados en virtud de las mismas deberán estar exigidos por ellas, al igual que ocurre con las disposiciones legales o reglamentarias.

En general, los Estados Miembros no han señalado muchos problemas para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva EAE, si bien, existen dudas en la interpretación de algunos términos como «disposición administrativa» o «establecer el marco para la autorización en el futuro de proyectos». En la mayor parte de los casos, el modelo se ha basado en un enfoque combinado, mediante el cual la lista de planes y programas que deben ser evaluados se ha complementado con un planteamiento individual caso por caso para determinar si la evaluación es necesaria o no.

3.2. Determinación del contenido del informe medioambiental (artículo 5, apartado 4)

La amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental se determinan en colaboración con las autoridades competentes en la cuestión medioambiental. Este proceso que en inglés se denomina *scoping* se refiere a la «delimitación del campo» o alcance del informe medioambiental («alcance del informe de sostenibilidad ambiental» en la legislación española).

La Directiva EAE establece pocos requisitos con respecto al contenido del informe medioambiental en su anexo I. Como consecuencia, los Estados Miembros aplican métodos diferentes para la «delimitación del campo» y

para las consultas de las autoridades competentes. Los procedimientos de delimitación del campo se han basado principalmente en un enfoque individual, caso por caso, ya que en la mayor parte de los Estados Miembros no se han fijado métodos específicos para ello.

Existen diferencias entre los distintos Estados Miembros con respecto a la autoridad que decide del resultado del procedimiento de delimitación del campo. Normalmente, la responsabilidad recae sobre la autoridad a cargo de la planificación, tras haber consultado con las autoridades competentes en la cuestión medioambiental; en otros casos, se deja directamente en manos de estas últimas.

En algunos Estados Miembros, el procedimiento de delimitación del campo exige una consulta pública (España), aun cuando la Directiva no lo establece como obligatorio.

3.3. Informe medioambiental (artículo 5 y anexo I)

Mediante el informe medioambiental se identifican, describen y evalúan los posibles efectos significativos del plan o programa en el medio ambiente, así como alternativas razonables, teniendo en cuenta sus objetivos y su ámbito geográfico.

Todas las legislaciones nacionales de transposición de la Directiva establecen un requisito formal para que el informe incluya una descripción de la situación de partida. Las principales dificultades con las que se han encontrado los Estados Miembros, según sus informes, consisten en la identificación de la amplitud y el grado de especificación correctos de la evaluación.

Otras dificultades son: la falta de información de buena calidad, la lentitud del proceso de obtención de datos, la falta de criterios homogéneos sobre el alcance y el contenido del análisis de partida y la ausencia de criterios normalizados en materia de medio ambiente y sostenibilidad en los cuales se pueda basar la evaluación de los planes y programas. También se han detectado dificultades a la hora de determinar indicadores para seguimiento.

3.4. Establecimiento de alternativas razonables (artículo 5, apartado 1)

La consideración y la identificación de alternativas en el informe medioambiental es una de las cuestiones que han dado lugar a problemas en los Estados Miembros. En algunos de ellos se han desarrollado

directrices nacionales exhaustivas con el propósito de apoyar el proceso de identificación y selección de alternativas razonables en procedimientos concretos; sin embargo, en la mayor parte de los casos no se ha definido un método al respecto.

La mayor parte de las legislaciones nacionales no proporcionan una definición específica de «alternativas razonables», ni establecen el número de alternativas que deben valorarse; la elección de las «alternativas razonables» se realiza por medio de evaluaciones y decisiones individuales, caso por caso. Todos los informes de los Estados Miembros indican que se debe incluir de forma obligatoria la «alternativa cero» de «no hacer nada» en el informe medioambiental.

3.5. Consultas al público y a las autoridades competentes en materia medioambiental (artículo 6)

Dado que la Directiva EAE no especifica con detalle los procedimientos de consulta pública, se ha utilizado una amplia gama de métodos: anuncios públicos, publicación en boletines oficiales o en la prensa, reuniones públicas y sondeos y cuestionarios en Internet. En lo que respecta a la duración de la consulta pública, sólo algunos Estados Miembros han establecido plazos fijos. La mayor parte de ellos prevén al menos un mes para el período de consulta, mientras que otros deciden de forma individualizada, caso por caso.

La experiencia general muestra que la consulta pública, especialmente cuando se organiza en una fase temprana de la planificación y cuando se concibe como un proceso, contribuye a una mayor aceptación de los planes o programas y, por tanto, a la rápida identificación y resolución de conflictos.

La experiencia en los Programas Operativos de la Política de Cohesión, ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, que los resúmenes no técnicos, a menudo no solo no son de naturaleza no técnica sino que se trata de documentos amplios en un lenguaje bastante técnico. En otros casos, el resumen no técnico está simplemente ausente en la consulta a las autoridades y del público.

En algunos casos, el tiempo destinado a la consulta no ha resultado suficiente o la necesidad de aprobar el plan no ha permitido que los resultados de las consultas se tuvieran verdaderamente en cuenta en el proceso de toma de decisiones de la evaluación ambiental.

3.6. Consultas transfronterizas (artículo 7)

Se ha recibido información de muchos casos de consultas transfronterizas, y parece haber un grado razonable de satisfacción, si se exceptúa el problema de la lengua.

Las principales preocupaciones se refieren al coste de la traducción de documentos y al hecho de que la documentación no se traduce de forma sistemática. Según informan las ONG, en la práctica, la consulta no siempre tiene lugar en una fase temprana del proceso, sino cuando el plan o programa está ya muy avanzado.

3.7. Supervisión de los efectos significativos en el medio ambiente

El artículo 10 de la Directiva establece la obligación de supervisar los efectos significativos de la aplicación de los planes o programas en el medio ambiente, de forma que puedan detectarse rápidamente efectos adversos no previstos y sea posible llevar a cabo las medidas de reparación en caso necesario.

Muy pocos Estados Miembros han informado de que hayan establecido métodos de supervisión o redactado directrices nacionales sobre cómo establecer indicadores para su realización. La falta de directrices nacionales adecuadas puede suscitar la cuestión de la aplicación efectiva de la disposición relativa a la supervisión en determinados Estados Miembros.

4. RELACIÓN CON OTROS ACTOS LEGISLATIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Directiva EAE tiene conexiones formales y explícitas con las Directivas de Hábitats y de EIA, pero además está estrechamente relacionada con otras directivas, (Agua, Nitratos, Residuos, Ruido y Calidad del Aire), que incluyen exigencias para el establecimiento y la evaluación de planes y programas en sectores incluidos en el ámbito de la EAE; además, guarda relación con el Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica.

El artículo 11 de la Directiva EAE establece la posibilidad de que los Estados Miembros lleven a cabo procedimientos conjuntos y coordinados en situaciones en las que la obligación de efectuar evaluaciones de los

efectos en el medio ambiente proviene al mismo tiempo de la Directiva EAE y de otros actos legislativos comunitarios.

Cuando la legislación comunitaria sobre medio ambiente exija que los planes o programas se sometan a una evaluación medioambiental, será necesario (si dichos planes o programas responden a los criterios enunciados en los artículos 2 y 3 de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica) estudiar si esa directiva introduce elementos de evaluación adicionales. Cuando sí se exijan nuevos elementos, se pueden contemplar varias maneras de aplicar la Directiva. Por ejemplo, los Estados Miembros pueden decidir introducir un instrumento legislativo único que aplique todas las disposiciones de la Directiva a todos los planes y programas a los que pueda ser aplicable. Por otra parte, pueden decidir introducir modificaciones en cada uno de los regímenes jurídicos que exijan la preparación de tal plan o programa. O se pueden combinar ambos métodos, estableciendo un requisito general con los grandes principios y modificando los pormenores de los regímenes existentes en caso necesario. En virtud del apartado 1 del artículo 13 de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica, los Estados Miembros al notificar las medidas que hayan adoptado, deben explicar, en aras de la claridad, el método empleado para poner en práctica tales disposiciones complementarias.

Sólo algunos Estados Miembros han informado de la existencia de directrices para la coordinación de procedimientos conjuntos con el fin de cumplir con las exigencias que rigen las evaluaciones derivadas de otras directivas.

4.1. La Directiva EIA

Ambas Directivas son en gran medida complementarias: la Directiva EAE se aplica al principio del proceso de planificación, e identifica las mejores opciones en una fase temprana, mientras que la Directiva EIA se aplica al final del proceso, y afecta a los proyectos que se elaboran en una fase más tardía. Aunque en teoría es improbable que se solapen ambos procesos, se han identificado diversas áreas de posible solapamiento en la aplicación de ambas Directivas.

- En el caso de grandes proyectos constituidos por subproyectos, o en los casos en que los proyectos tienen una trascendencia mayor que la meramente local.
- En el caso de proyectos que requieren la introducción de modificaciones en los planes de usos del suelo (lo cual exige una evaluación ambiental

estratégica) para poder solicitar autorización y llevar a cabo la correspondiente evaluación de impacto ambiental.

- En el caso de planes y programas que establecen criterios obligatorios para la subsiguiente autorización de proyectos.

- En el caso de una relación jerárquica entre la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental.

Más concretamente, los límites entre lo que constituye un plan, un programa o un proyecto no siempre están claros, y puede haber dudas con respecto a si el «objeto» de la evaluación cumple los criterios de una o de ambas Directivas. En este sentido, las definiciones de las categorías de algunos proyectos incluidos en el anexo II de la Directiva EIA en relación con los cambios en el uso del suelo no están claras, y pueden crear confusión con la EAE.

Los Estados Miembros han adoptado distintos puntos de vista para resolver las posibles deficiencias resultantes de este solapamiento, que van desde procedimientos conjuntos en casos específicos hasta una coordinación informal entre las distintas autoridades competentes. No obstante, muchos de ellos tienen la sensación de que no disponen de la experiencia suficiente para identificar y valorar de forma adecuada los problemas de solapamiento.

Debido a la falta de experiencia en la aplicación de la Directiva EAE, muchos Estados Miembros han subrayado la necesidad de una coordinación entre ambos procedimientos; sin embargo, los mecanismos y las herramientas para esta coordinación no siempre están suficientemente desarrollados ni experimentados. Esto podría solucionarse mediante la redacción de documentos de orientación en colaboración con los Estados Miembros.

La idea de fusionar las Directivas EAE y EIA merece cierta consideración, con miras a esclarecer su interrelación e impulsar su complementariedad y eficiencia a través de un proceso de evaluación ambiental integral. Aunque esta opción puede parecer interesante, muy pocos Estados Miembros la recomiendan; en su opinión es importante que cada uno de los procesos sea completamente independiente por derecho propio, ya que ambas Directivas son complementarias y abordan diferentes fases y procesos.

Teniendo esto en cuenta, y considerando la escasa experiencia que existe con respecto a la aplicación de la Directiva EAE, en este momento no parece adecuado fusionar ambos procesos. En la fase actual, puede conseguirse una mayor coordinación y coherencia corrigiendo las

contradicciones existentes entre las disposiciones de ambas Directivas y aclarando las definiciones de las categorías de proyectos problemáticos en la Directiva EIA, modificando la Directiva o desarrollando directrices.

4.2. La Directiva de Hábitats y el Plan de Acción para la Biodiversidad

En lo que respecta a la Directiva de Hábitats y, en especial, al apartado 3 de su artículo 6, por el que se establece la necesidad de una evaluación especial en determinados casos, los Estados Miembros no han encontrado problemas importantes en lo que se refiere a su relación con el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva EAE, que establece la posibilidad de procedimientos de evaluación coordinados o conjuntos. Efectivamente, los Estados Miembros han tomado medidas para evitar la duplicación o el solapamiento, sobre todo mediante la adopción de un enfoque coordinado, lo cual se ha preferido a un enfoque conjunto.

No obstante, es necesario mencionar que las ONG han manifestado su preocupación con respecto a esta cuestión.

Con referencia al Plan de Acción para la Biodiversidad, muchos de los Estados Miembros opinan simplemente que las disposiciones de la EAE son suficientes y, por consiguiente, tienen en cuenta su fundamento.

El informe intermedio de 2008 sobre la aplicación del Plan de Acción para la Biodiversidad pone de manifiesto la dificultad de la Unión Europea para alcanzar su objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad, establecido para el año 2010. El informe subraya la necesidad de avanzar más en el cometido de garantizar que la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se realicen de forma sistemática en las intervenciones susceptibles de afectar al medio ambiente que estén financiadas por los Estados Miembros y por la Comunidad Europea.

4.3. El Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica

El Convenio de Espoo sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, al cual se ha adherido la Comunidad Europea, se ha complementado con el Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica. Este Protocolo se adoptó en Kiev el 21 de mayo de 2003, y posteriormente lo firmaron 36 Estados y la Comunidad Europea. Entró en vigor el 11 de julio de 2010.

El Protocolo no se limita al impacto transfronterizo de los planes y programas, sino que también se ocupa de las repercusiones de los planes y programas dentro de un Estado contratante. Una vez en vigor, exige a las Partes que evalúen los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente y también sobre la salud humana. Asimismo, aborda cuestiones de política y legislación, algo que no hace la Directiva EAE.

4.4. Cambio climático

Muchos Estados Miembros indican que la falta de una metodología bien establecida para determinar impactos es un problema de importancia crucial. En la Directiva EAE, las cuestiones relacionadas con el cambio climático se consideran por separado, caso por caso, y sobre todo en relación con planes y programas que en principio pueden tener un impacto significativo sobre el clima, como son los relacionados con la energía o el transporte. No obstante, existe una tendencia creciente a conceder más importancia a las cuestiones relacionadas con el cambio climático en otros tipos de planes y programas. (residuos, aguas, costas)

Algunos Estados Miembros están desarrollando metodologías específicas para medir la emisión potencial de gases de efecto invernadero en determinados planes y programas; otros establecen un objetivo de «neutralidad en las emisiones de carbono» (es decir, la aplicación de planes y programas no debe tener como resultado un aumento de estas emisiones), o identifican los impactos en el cambio climático en términos de una reducción prevista de emisiones.

Dada la falta de orientaciones específicas sobre la consideración de las cuestiones relacionadas con el cambio climático en la Directiva EAE, deberían desarrollarse directrices en ese sentido.

5. EFECTIVIDAD DE LA DIRECTIVA

La evaluación de la efectividad de la Directiva EAE se ha basado en el grado en el que los procedimientos y decisiones relativos a la planificación y la programación se han visto influidos por la integración de los aspectos medioambientales, y en el grado en el que los planes y programas fueron modificados como resultado de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

5.1. Impacto de la evaluación ambiental estratégica en el proceso de planificación

La mayor parte de los Estados Miembros ha destacado particularmente la contribución de la evaluación ambiental estratégica a la mejora de la organización y la estructura de todo el procedimiento de planificación, considerando esto como un elemento positivo. Las exigencias oficiales de consulta con las autoridades competentes en la cuestión medioambiental y con el público han dado lugar a una mayor transparencia en los procedimientos de planificación.

Algunos Estados Miembros consideran que los procedimientos de consulta entre autoridades son difíciles de manejar y consumen muchos recursos. Otros Estados Miembros se refieren a la gran cantidad de tiempo que es necesario emplear en los procedimientos de consulta pública.

En cuanto a los costes, la mayoría de los Estados Miembros no disponen de estimaciones fiables sobre los costes de preparación de las diferentes fases de la EAE, o declaran tener insuficiente experiencia para dar una estimación.

Algunos países señalan la alta carga de trabajo administrativo que supone la EAE. La implicación del público, debido al requerimiento de notificación, constituye asimismo, una carga económica para la administración.

Los costes estimados por algunos países se muestran en la siguiente tabla:

Estado miembro	Costes estimados
Dinamarca	2.700-9.400€ por EAE
Estonia	4.000-30.000€ por EAE
Hungría	20.000-40.000€ por EAE (solo preparación del informe ambiental)
Países Bajos	Costes totales: 570.000€/año de los cuales 372.800€ en municipios, 164.400€ en provincias y 32.800€ en el estado.
Eslovenia	5.000-100.000€ por EAE
Reino Unido	35.000-80.000€ por EAE

5.2. Impacto de la evaluación ambiental estratégica en el contenido de los planes y programas

La mayor parte de los Estados Miembros han comunicado que, en muchos casos, la evaluación ambiental estratégica ha modificado el contenido de los planes y programas. Las experiencias difieren en este sentido: en general, se ha informado de que la evaluación ambiental estratégica no ha modificado los objetivos principales o la adjudicación financiera; lo que ha cambiado han sido determinados objetivos de financiación, sistemas o criterios. Sin embargo, otras experiencias muestran que, en el caso de los planes nacionales de mayor envergadura, un número considerable de resultados de la evaluación ha tenido una influencia en el contenido de estos planes, incluso en la selección de alternativas o porque se incorporaron sugerencias importantes de la evaluación ambiental estratégica.

La mayoría de los Estados Miembros también han informado de que los contenidos de los planes y programas están siendo progresivamente modificados como consecuencia del proceso reiterado de evaluación ambiental estratégica durante su preparación. Concretamente, mencionan cómo medidas de atenuación de impacto de gran coste económico podrían resultar después innecesarias como consecuencia directa de la inclusión de las consideraciones medioambientales en la fase inicial de planes y programas.

Un número sustancial de países manifiesta que aplica la EAE más como una herramienta de evaluación (centrándose en los efectos del borrador de plan ya preparado) que de planificación (centrándose en la elaboración de alternativas e integrando las consideraciones ambientales vía EAE con anterioridad o paralelamente al proceso de elaboración del plan o programa). Cuando la EAE se utiliza únicamente como una herramienta de evaluación, puede ser un reflejo de que las autoridades de planificación todavía consideran la evaluación medioambiental como una carga, lo que demuestra que no se ha alcanzado aún un proceso integrado de planificación.

5.3. Percepción de los beneficios de la evaluación ambiental estratégica

Los Estados Miembros han identificado una serie de beneficios derivados de la evaluación ambiental estratégica, tales como:

- La integración de las consideraciones medioambientales en las decisiones y una mayor base ecológica de los planes y programas.

- La participación y la consulta de las autoridades públicas pertinentes, lo que facilita y fortalece la cooperación entre las distintas autoridades (de planificación, de medio ambiente y de salud).
- El aumento de la transparencia en los procesos de decisión, debido a que se involucran diversos sectores de la sociedad.
- La contribución de la evaluación ambiental estratégica a la mejora de la conformidad con las exigencias de políticas medioambientales específicas.

6. POSIBILIDADES DE MEJORA DE LA DIRECTIVA

A más largo plazo, puede considerarse la posibilidad de introducir algunas modificaciones, con el fin de tener en cuenta la entrada en vigor del Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica, ampliar el ámbito de la Directiva EAE (de manera que se aborden mejor ciertas cuestiones como el cambio climático, la biodiversidad y los riesgos) y reforzar las sinergias con otros componentes de la legislación medioambiental. En este sentido, podrían considerarse las siguientes recomendaciones:

- La entrada en vigor del Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica, el 11 de julio de 2010, puede provocar algunas modificaciones de la Directiva EAE. Podría considerarse la posibilidad de introducir modificaciones adicionales, algunas de las cuales podrían incorporarse como parte de la revisión de la Directiva EIA, por ejemplo mediante enmiendas a sus anexos.
- El Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica va más lejos que la Directiva, ya que también promueve la aplicación potencial de ciertas propuestas políticas y legislativas y considera también los efectos sobre la salud. El hecho de que la Directiva EAE no se aplique a las políticas que establecen el marco de planes y programas hace necesario considerar la posible inclusión de políticas y legislación en su aplicación, como una opción que pueda llevarse a cabo en el futuro.
- Es necesario desarrollar la capacidad de los Estados Miembros, de forma que se garantice una aplicación efectiva de la Directiva. Para ello, debe alentarse enérgicamente el refuerzo de su capacidad, sobre todo mediante campañas focalizadas de reclutamiento y formación de expertos en evaluación ambiental estratégica, y mediante documentos de orientación o guía.

– Por último, algunos Estados Miembros han destacado la necesidad de una mayor orientación, sobre todo en lo que respecta a la interpretación de determinados conceptos clave de la Directiva (criterios para la selección, identificación de alternativas, mecanismos de coordinación o procedimientos conjuntos para cumplir con las exigencias de la evaluación en virtud de otras directivas, u orientación específica con respecto a la relación entre la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental). Las orientaciones de la Unión Europea sobre la consideración de una mejor integración de las cuestiones relacionadas con el cambio climático y la biodiversidad en la evaluación ambiental estratégica pueden elaborarlas la Comisión en colaboración con los Estados Miembros.

El Comité de las Regiones de la UE, con fecha 15 de abril de 2010, emitió su opinión sobre la posibilidad de mejora de las Directivas de EIA y EAE, reconociendo ambos instrumentos como claves para la política medioambiental regional y local. En particular, sobre la EAE señala que:

“- la imagen global de la aplicación y efectividad de la Directiva en los diferentes Estados Miembros es variada en términos de las disposiciones legales e institucionales así como en la apreciación del papel de este instrumento.

- aunque se necesita más experiencia en la aplicación de la Directiva EAE, la Directiva contiene una serie de elementos que se han dejado a la discrecionalidad de cada Estado miembro y que podrían especificarse si se revisara la Directiva:

- *Especificar sin ambigüedades el ámbito de aplicación de la Directiva en lo que se refiere a que planes y programas pueden tener efectos en el medio ambiente.*
- *Definir mejor la información que debe contener el informe ambiental (art. 5 y anexo I). La identificación de la escala correcta de los datos y el nivel de detalle de la evaluación así como la inclusión de un conjunto de criterios medioambientales podrían mejorar la efectividad de la Directiva.*
- *Establecer con carácter legalmente vinculante la definición de las alternativas razonables que deben considerarse en el informe ambiental.*
- *Hacer obligatorio el establecimiento de métodos e indicadores que permitan el seguimiento de los efectos ambientales significativos (art.*

10) de la aplicación de planes y programas así como la efectividad de las medidas de protección y corrección adoptadas.

- la experiencia demuestra que introducir la EAE en la planificación regional y local del uso del suelo incrementa los costes en un 0,1-1% y los plazos de aprobación en un 20-25% sobre la duración normal, y que esto debe reflejarse en las modificaciones que se hagan a la Directiva.

- considera que es vital el desarrollo de capacidades en los Estados Miembros para asegurar la aplicación efectiva de la Directiva EAE. A este respecto es esencial el reclutamiento de expertos con una correcta preparación y la elaboración de documentos guía.

- estima que se puede ahorrar tiempo y dinero evitando la duplicación de trabajo porque el público ya tiene la oportunidad de expresar su opinión en el curso de las audiencias públicas que se llevan a cabo durante la preparación de los planes de usos del suelo, por tanto la EAE es superflua como una medida de asegurar la implicación del público. La EAE puede realizarse para evaluar alternativas en función del objetivo, la tecnología utilizada o el impacto ambiental de un proyecto específico potencialmente dañino para el medio ambiente.”

7. CONCLUSIONES

La visión general de la aplicación y la efectividad de la Directiva EAE varía de unos Estados Miembros a otros en lo que respecta a la configuración institucional y jurídica del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y en lo referente a cómo perciben su papel los Estados Miembros. Esta visión diversificada condiciona también la forma en que se perciben sus ventajas e inconvenientes, y el tipo de medidas que pueden mejorar la aplicación y efectividad de la Directiva.

Las conclusiones generales del primer informe de la Comisión, publicado el 14 de septiembre de 2009, indican que la aplicación de la Directiva, a pesar de los 10 años transcurridos desde su aprobación, está en su fase inicial, y que es necesario contar con más experiencia para decidir si debe modificarse o no y, en caso afirmativo, en qué sentido debe hacerse. Los Estados Miembros parecen preferir la estabilidad en las exigencias legislativas para que se asienten los sistemas y procesos de evaluación

ambiental estratégica y dar la oportunidad de establecer formas sólidas de su utilización para mejorar el proceso de planificación. El próximo informe de evaluación debe elaborarse en 2013.

En general, puede afirmarse que la Directiva EAE contribuye a la consideración sistemática y estructurada de las cuestiones ambientales en los procesos de planificación y a una mejor integración de los aspectos medioambientales en las fases iniciales del proceso. Además, mediante sus exigencias (informe medioambiental, consulta e información a las autoridades competentes y al público afectado, etc.) garantiza que los procedimientos de planificación se lleven a cabo de una forma mejor y más armonizada y contribuye a que los procesos de decisión sean más transparentes y participativos.

Sin embargo, también es evidente que existen numerosas cuestiones abiertas que necesitarían mayor clarificación, si bien es cierto que no todos los Estados Miembros coinciden hasta qué punto y en qué áreas sería más necesaria dicha clarificación.

ANEXO

Principales fuentes de información

- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Diario Oficial n° L 197 de 21/07/2001.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA. Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. http://live.unece.org/env/eia/sea_protocol.html
- DECISIÓN DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2008, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de 1991 de la CEPE/ONU sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (2008/871/CE). Diario Oficial n° L 308 de 19/11/2008.
- Estudio encargado por la Comisión relativo al informe sobre la aplicación y efectividad de la Directiva EAE. <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>
- Guía de la Comisión para la aplicación de la Directiva 2001/42/CE (2003). <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>.
- OPINION of the Committee of the Regions on IMPROVING THE EIA AND SEA DIRECTIVES. European Union. ENVE-V-001. <http://www.cor.europa.eu>

