

Viceconsejería de Medio Ambiente.

Fátima Pérez Tavío
Elena Mateo Mederos
Gema González Arencibia
Carmen Gloria Torres Estupiñán
Francisco Martel González
Pedro Manuel Chicharro Moreno
Pascual Calabuig Miranda

GESPLAN, S.A.

Rosa María Santana Alberdi
Vicente Benítez Cabrera
Raúl Ortega Martínez

DYPSA, S.A.

Inmaculada Flórez-Estrada Fdez.

La Ley de Prevención de Impacto Ecológico en las Islas Orientales

Este artículo pretende complementar a otro publicado en el número uno (Nº 1-1996) de esta revista y que lleva por título «Las evaluaciones de impacto en Canarias: experiencias en la aplicación de la Ley 11/1990», por lo tanto debemos comenzar con la obligada, y no por ello menos necesaria, comparación provincial de la actividad que se ha desarrollado en el marco de la aplicación de esta ley autonómica de carácter ambiental.

Tras el examen minucioso de los Cuadros I y II, y por razones obvias de irregularidad de aplicación de la ley en sus primeros años, es a partir de 1993 cuando se detecta una normalización en la apertura de expedientes, por lo tanto el análisis se efectuará a partir de dicho año.

Tomando como referencia el Cuadro II, donde se hace un resumen numérico de las propuestas técnicas realizadas en función de las tres categorías de evaluación de nuestra legislación autonómica, observamos que desde el año 1993 se han emitido en la Sección Territorial de las Islas Orientales 175 propuestas, frente a las 171 emitidas, en el mismo período, por este Servicio Regional en la provincia de Santa Cruz.

Si bien, y para esclarecer los datos globales ya enunciados, hay que usar un índice de ponderación

que permita equiparar la realización de una propuesta de declaración de una actividad sometida a evaluación básica de impacto ecológico con una sometida a evaluación de impacto ambiental, dicho índice puede establecerse en función del tiempo estipulado, vía legislación, para emitir la declaración de impacto de que se trate. Así pues, y a tenor de la modificación del artículo 30.2 de la Ley 11/1990 establecida en el artículo 11 del Decreto 164/1994, de 29 de junio, por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «la Declaración de Impacto Ecológico se remitirá al órgano de la Administración que ha de dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto, en los plazos establecidos en el presente artículo (...):

a) Un mes, en las Evaluaciones Básicas de Impacto Ecológico.

b) Dos meses, en las Evaluaciones Detalladas de Impacto Ecológico.

c) Cuatro meses, en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.»

Si tomamos como unidad los dos meses establecidos para remitir al órgano sustantivo una Declaración Detallada de Impacto

Ecológico, tenemos que las 346 propuestas emitidas en la Región, entre 1993 y 1995, se convertirían en 328 tras la aplicación del índice de ponderación, de las cuales el 54% de las declaraciones se habría emitido sobre actividades a realizar en Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria.

Ahora bien, las cifras no son más que cuantificaciones sin sentido aparente si no se tiene en cuenta que son capaces de encerrar realidades tan dispares como las que se aprecian o, al menos, se pueden deducir del Cuadro III, nos referimos a la disparidad de actividades que debe someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en esta Comunidad Autónoma.

Tomemos como referencia los planes, proyectos y actividades sujetos a la categoría intermedia, la evaluación detallada (Ev.D.I.E.), a la que se accede a través del sistema de listas que componen los Anexos I y II de la Ley que nos ocupa o se puede exigir por la aplicación motivada de los artículos 7.4 –ampliación de actividades e instalaciones ya existentes–, 7.5 –actuaciones propuestas simultáneamente que puedan afectar al mismo entorno ecológico–, 8 –supuestos especiales– y 17.4 –contenido de las Declaraciones de Impacto que afecten a Áreas de Sensibilidad Ecológica (A.S.E.); y, además, hasta

hace muy poco tiempo, por la aplicación de la Disposición Transitoria Segunda planeamiento general.

Esta enumeración tan dilatada de «cajones» en los que nos podríamos encontrar un plan, proyecto o actividad sometido a evaluación detallada debería bastar, pero aún así pondremos un ejemplo clarificador y real: ¿Es acaso comparable la complejidad que conlleva realizar una propuesta de declaración de impacto de unas normas de planeamiento general (Disposición Transitoria Segunda) con el asfaltado de una pista preexistente de 4 kilómetros de longitud (Anexo II)?

Tramitación de expedientes

En cuanto al número de expedientes que se tramitan anualmente (Cuadro I), resulta al menos curioso que las cifras entre una provincia y la otra prácticamente se repitan, si bien existe un desfase anual a favor de Santa Cruz. Así, en el cuadro inferior podemos observar la evolución en cuanto al número de expedientes abiertos.

La explicación a este fenómeno podríamos encontrarla en la importancia que la Viceconsejería de Medio Ambiente ha tenido his-

**CUADRO I:
EVOLUCIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES**

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Totales
Nº exp. abiertos		4	10	27	26	50	117	66	300
Nº M-R presentadas					15	10	11	7	43
Nº exp. archivados		2	4	5	11	5	3	2	32
Exentos o renunciados		1				1	5		7
Declaraciones Básicas de Impacto Ecológico	Favorable							1	1
	Condicionadas					5	31	1	44
	Desfavorables							7*	0
TOTAL						5	31	9	45
Declaraciones Detalladas de Impacto Ecológico	Favorable								0
	Condicionadas					3	28	67	98
	Desfavorables					4	2	2	8
TOTAL						7	30	69	106
Declaraciones de Impacto Ambiental	Favorable								0
	Condicionadas		1*		9*	5*	9*	6*	30*
	Desfavorables					3*	1*		4*
TOTAL		1*		9*	8*	10*	6*		34*
Exclusiones								1	1

(*) Indica las Declaraciones vinculantes.

tóricamente en la provincia de Santa Cruz, derivando en la aplicación más eficaz y temprana de las legislaciones de carácter ambiental.

La explosión de expedientes de 1994, al igual que ocurrió en la provincia de Santa Cruz en 1993, se debió, en el caso de las actividades sometidas a Evaluación Básica de Impacto Ecológico, a la proliferación de áreas recreativas y adcentamiento de sende-

ros rurales, llevados a cabo con los fondos europeos destinados a Canarias a través del REGIS I, en la mayoría de los casos, por lo tanto, por razón de la financiación (art. 5). En las Evaluaciones Detalladas fueron los núcleos zoológicos (Anexo I) los expedientes más numerosos, entre los que se cuentan, con una abrumadora ventaja, las «tiendas de animales o pajarerías», si bien no va-

mos a terminar esta referencia a los núcleos zoológicos sin agradecer la sensibilidad ambiental del órgano sustantivo, reiteradamente puesta de manifiesto a través de la incorporación del dispositivo ambiental con el resto de las condiciones establecidas en la autorización definitiva.

En el período comprendido entre enero de 1993 y diciembre de 1995, y según los datos del Cuadro III, se han emitido en esta Sección 23 propuestas de declaración, ya sean detalladas o de impacto ambiental, relacionadas con la ordenación del territorio en casi todas sus escalas, planes generales, normas subsidiarias, planes parciales residenciales y/o turísticos, planes par-

EVOLUCIÓN DEL Nº DE EXPEDIENTES ABIERTOS POR PROVINCIAS

	1992	1993	1994	1995
Provincia de Santa Cruz de Tenerife	52	122	68	94
	1993	1994	1995	1996
Provincia de Las Palmas	50	117	66	96*

* Expedientes abiertos hasta el 26 de noviembre de 1996.

**CUADRO III:
DECLARACIONES POR TIPO DE PROYECTOS (al 31/12/95)**

Declaraciones por tipo de proyectos		1993	1994	1995
Evaluación Básica de Impacto Ecológico	Senderos		20	2
	Áreas recreativas/miradores		4	1
	Varios (cuarto aperos, señales informativas, etc.)		1	4
	Tratamientos forestales y repoblaciones		4	
	Prospecciones de agua		1	1
	Sistema solar fotovoltaico		1	
	Apertura de camino, reparación de muro y vallado			1
Evaluación Detallada de Impacto Ecológico	Núcleos zoológicos	1	19	61
	Vertederos		1	
	Acondicionamiento de terrenos		3	
	Canteras		1	
	Plantas de aglomerado asfáltico	2		1
	Plantas de machaqueo y tratamiento de áridos		1	2
	Conducciones de agua			1
	Estaciones depuradoras			1
	Figuras de planeamiento general	3	2	2
	Polígonos Industriales		1	1
Desaladoras		1		
Evaluación de Impacto Ambiental	Canteras	2		
	Carreteras			2
	Transformaciones de uso del suelo que (...) afecten a superficies mayores de 25 hectáreas	5	6	3
	Centrales térmicas			1

ciales industriales y planes especiales, éstos últimos referidos a una determinada actividad que podría haberse visto sometida a este procedimiento por cualquier otro Anexo de la Ley –campos de golf, carreteras, puertos deportivos, etcétera. Si bien, y desde la entrada en vigor del Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento, al planeamiento general, en buena lógica, ya no se le aplica la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 11/1990.

Al concluir la lectura de este Decreto, al técnico en evaluación de impacto ambiental, le embarga la satisfacción de creer, aunque sea momentáneamente, que el legislador ha conseguido transmitir, por fin, qué es y en qué consiste la evaluación ambiental en los procesos ligados a la ordenación del territorio. Nada más lejos de la realidad, si esa realidad ha de conocerse por el contenido de los estudios de impacto que hasta ahora se han presentado.

El estudio de impacto de un determinado plan, proyecto o actividad no es más

que un documento que ha de reflejar, a través de un contenido reglado, las decisiones de carácter ambiental que se han tomado por parte del equipo redactor del proyecto, con el concurso simultáneo del equipo evaluador, para conseguir que dicho proyecto sea ambientalmente el más viable. De ello, se desprende: a) que el mejor proyecto es el que nace al amparo de las consideraciones de carácter ambiental, tomadas simultáneamente a las de carácter técnico y económico; y b) el estudio de impacto no es la evaluación, es un docu-

mento que debería permitir conocer la evolución en la toma de las decisiones técnico-ambientales, es decir, que debería poder informar sobre la evaluación ambiental propiamente dicha.

Estas reflexiones, que hemos podido hacer al amparo de la lectura del Decreto 35/1995, nos llevan irremediabilmente al comentario del Cuadro IV. En esta tabla figuran unas abigarradas cifras, que nos hablan de la gran cantidad de informes, de diversa índole, que se generan en la Sección, como consecuencia, la mayoría de las veces, de la falta de calidad de los Estudios que se presentan.

Los informes más frecuentes son aquellos en los que se comunica que el estudio de impacto no ha sido admitido a trámite, siendo la causa más generalizada que no poseen el contenido mínimo exigido en la Ley 11/1990, artículos 11, 12 y 13 –según la categoría que corresponda. También son frecuentes aquellos que versan sobre la aplicación correcta de la Ley, en cuanto a la categoría de evaluación a aplicar del proyecto de que se trate, a la determinación del órgano sustantivo, a la obligatoriedad de cumplir con el trámite de información pública, etcétera. En la clasificación de «Otros», hay que nombrar, especialmente, la frecuente correspondencia que existe entre esta Sección y los Servicios Jurídicos de la Viceconsejería, consecuencia lógica de tener que aplicar una norma relativamente nueva,

CUADRO II
PROPUESTAS TÉCNICAS EMITIDAS POR LA SECCIÓN TERRITORIAL
ISLAS ORIENTALES DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL
(al 31/12/95)

Propuestas Declaración	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Totales
Evaluaciones Básicas de Impacto Ecológico					5	31	9	45
Evaluaciones Detalladas de Impacto Ecológico					7	30	69	106
Evaluaciones de Impacto Ambiental		1		9	8	10	6	34
TOTAL		1		9	20	71	84	185

CUADRO IV:
OTROS INFORMES REALIZADOS POR LA SECCIÓN TERRITORIAL ISLAS ORIENTALES
DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (al 31/12/95)

Tipos de Informes	1994	1995
Petición contenido mínimo de los estudios de impacto	19	5
Petición de aclaraciones a la documentación aportada	55	16
Contestación a recursos	1	3
Denuncias	8	2
Otros	8	6
Informes ambientales de Comisiones Mixtas	3	1
Situaciones de expedientes	10	12
Contestación documentación solicitada en condicionantes	14	20
Exclusiones		1
Correcta aplicación de la Ley 11/1990	8	4

confusa y que presenta graves lagunas, cuya complejidad se acentúa en el marco de las relaciones con la norma estatal.

El otro gran bloque de informes, el que se lleva la mayor parte de los efectivos según se puede apreciar en el Cuadro IV, son las peticiones de aclaraciones o precisiones al promotor, datos necesarios sin los cuales no puede emitirse la Declaración de Impacto, éstas han de solicitarse mediante Re-

solución motivada del Órgano ambiental, según lo dispuesto en el artículo 29.3 de la ley de impacto.

Áreas de Sensibilidad Ecológica

Para el final hemos dejado la problemática de las Áreas de Sensibilidad Ecológica (A.S.E.), que se definen en el artículo 23.1 de la Ley 11/1990 como: «(...) aquellas que por sus valores naturales, culturales o

paisajísticos intrínsecos, o por la fragilidad de los equilibrios ecológicos existentes o que de ellas dependen, son sensibles a la acción de factores de deterioro o susceptibles de sufrir ruptura en su equilibrio o armonía de conjunto, y se declaren y cataloguen como tales a los efectos previstos en esta normativa». Pues bien, a los efectos previstos en la normativa que nos ocupa, nos referiremos, principalmente, a todo proyecto o actividad, objeto de autori-

zación administrativa, a los que se les aplicará la categoría de evaluación básica, al ubicarse en un Área de Sensibilidad Ecológica.

Este panorama hasta ahora presentado no conlleva una preocupación manifiesta, pues las A.S.E. se limitaban al territorio comprendido por los Parques Nacionales y sus respectivas zonas periféricas de protección, según se estableció en la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/1990. A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Espacios Naturales de Canarias, Ley 12/1994, de 19 de diciembre, es cuando la actividad de este departamento, y para este tipo de declaraciones, se ha visto exponencialmente incrementada.

Así pues, con la nueva Ley de Espacios Naturales Protegidos en la mano, la proliferación de las Áreas de Sensibilidad Ecológica ha adquirido unas proporciones desmesuradas. El uso y abuso de estas áreas, con las que se consigue aumentar el grado de protección, puede convertir en inviable la gestión eficaz de dichos espacios. Desde estas páginas, queremos hacer llegar una sugerencia a los responsables de la planificación de los Espacios Naturales Protegidos en Canarias. Y la sugerencia es la siguiente: ¿No se podría llegar a determinar, para las distintas Áreas de Sensibilidad Ecológica, a través de la figura de planeamiento que le corresponda en cada caso, los usos prohibidos y los permitidos en cada una de ellas, sin dar cabida a los autorizables? □