

30 AÑOS DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL: LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFECTIVA UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Fernando Vicente Davila
Investigador Doctor
Universidade de Vigo

El último cambio del régimen de la evaluación ambiental de nuestro país, operado a través de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, fue alumbrado bajo la pretensión de simplificar y agilizar el procedimiento. España, con esta reforma se sumaba así a la ola modernizadora que se ha venido produciendo en los últimos años en el panorama internacional. Sin embargo, como es propio para la efectividad de cualquier cambio en el régimen jurídico, se hace preciso verificar si estos nuevos cambios realizados en aras de esa invocada modernidad se corresponden efectivamente con una mejora. De entre todos los elementos del procedimiento, la participación pública destaca como uno de los epicentros de la evaluación ambiental, de lo que se deriva que la participación puede ser un parámetro apropiado para evaluar cómo esta reforma ha contribuido a mejorar el régimen existente. El modelo español de información y participación pública ha estado cuestionado por su escasa transparencia, la inaccesibilidad a la información, los plazos inadecuados y las dificultades para incorporar a los distintos sectores afectados. Y todo ello, con unos bajos niveles de participación por parte de la ciudadanía. A la luz de las soluciones empleadas por otros sistemas de referencia, en este trabajo nos proponemos analizar si la reciente configuración del modelo de participación ha significado un avance en el sistema de aplicación de la evaluación ambiental. En concreto, identificar si las actuales disposiciones permiten al público oportunidades suficientes y reales de participar en el proceso o verificar si los mecanismos de participación previstos son adecuados para que el público pueda formarse una opinión, se convierten en aspectos clave para dilucidar esta cuestión. A pesar de que la pretensión de garantizar la participación ciudadana en estos procedimientos se instaure en el preámbulo y como uno de los objetivos de esta nueva norma, el resultado del análisis revela que el alcance de las medidas y mecanismos previstos dista mucho de los estándares más eficaces, tanto según la práctica existente en otros sistemas como respecto a las recientes recomendaciones relativas al Convenio de Aarhus, instrumento internacional de referencia respecto a los derechos de acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En concreto, la ley adolece de previsiones destinadas a mejorar la transparencia del conjunto del proceso, se continúa otorgando un papel pasivo al promotor a lo largo del procedimiento respecto a la participación, se mantiene imprecisión respecto a las posibles modalidades de información y participación que junto con la presentación de las alegaciones de forma escrita, configuran al actual sistema de forma rígida y formalista, muy alejado de las actuales tendencias de flexibilización. Como conclusión de todo lo expuesto, resulta la necesidad de profundizar y evolucionar hacia mecanismos que faciliten una mayor y participación pública con el fin de lograr una efectiva evaluación ambiental.

I. INTRODUCCIÓN

La ley de Evaluación Ambiental, de 13 de diciembre de 2013 (LEA) ha sancionado la última reforma del sistema de evaluación ambiental en nuestro país, destacando a la evaluación de impacto ambiental (EIA) y a la evaluación ambiental estratégica (EAE) como herramientas insustituibles para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico actual y futuro. La adecuada eficacia de estos instrumentos debe ser considerada bajo la plena efectividad de los elementos en los que se sustenta, y entre éstos la participación pública sobresale de forma fundamental. En base a esta lógica, considerar estos instrumentos a través de su dimensión participativa permite servir de parámetro apropiado para evaluar cómo esta reforma ha contribuido a mejorar el régimen existente de EIA.

Es de destacar por otra parte que la relevancia de la educación y participación pública emerge actualmente como un factor clave de cambio para invertir las insostenibles tendencias actuales y apostar por una economía verde. En concreto, la participación pública efectiva lleva implícita un componente sociológico que la literatura académica se ha preocupado de considerar, relacionándolo a la concurrencia de elementos como el compromiso, la equidad, la comunicación y la confianza, que al tiempo, son considerados como difíciles de verificar en cada caso concreto¹. La comprobación de esta efectividad también requiere de la necesidad de deslindarla de aquellas cuestiones sociológicas que surgen arraigadas a las respectivas idiosincrasias nacionales, y que a la postre, redundan de forma directa en la involucración del público en los procesos de toma de decisión en cada realidad nacional. Además, junto a estos factores, también juegan aquellos otros conceptuales, bajo la idea de que *existe una diversidad de opiniones respecto a lo que debemos considerar como participación pública efectiva* tal como apunta HARTLEY and WOOD² y una variedad de expectativas de cada participante sobre su participación en cada proceso³.

Un tratamiento adecuado de esta cuestión nos obliga inexcusablemente al necesario abordaje de la dicotomía entre la participación formal y la material. El análisis de la primera, la formal, nos sitúa en la necesidad de dilucidar cómo ésta está configurada en el sistema de EIA actual, y la segunda, en comprobar cómo ésta se materializa efectivamente.

A pesar de que los factores sociodemográficos, cognitivos y psicosociales emergen como auténticos condicionamientos del comportamiento ambiental en

¹ PETTS, J. "Public participation and environmental impact assessment". In: Petts, J. ed. Handbook of environmental impact assessment: vol. 1. Environmental impact assessment: process, methods and potential. Oxford, Blackwell Science, 1999, p. 145-173; GLUCKER, A.N., DRIESSEN, P. P., KOLHOFF, A., and RUNHAAR, H. A. "Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?". Environmental impact assessment review, 2013, vol. 43, p. 109.

² HARTLEY, N. and WOOD, C. "Public participation in environmental impact assessment- implementing the Aarhus Convention. Environmental Impact Assessment Review", 2005, vol. 25, no 4, p. 338.

³ Véase sobre esta cuestión: O'FAIRCHEALLAIGH C. "Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making", Environmental Impact Assessment Review, 2010; 30, p. 20.

el estudio de la participación efectiva⁴, no puede dejar de prestarse atención a la importancia de una apropiada regulación formal que refleje transparencia, credibilidad y percepción de eficacia. No analizaremos, en consecuencia, la participación pública material sino que nos centraremos en la articulación formal en su marco regulatorio.

La legislación sobre evaluación de impacto ambiental ha experimentado sucesivas modificaciones desde el primer sistema de EIA que se estableció con a publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que adecuaba el ordenamiento jurídico interno a la legislación comunitaria vigente entonces en materia de EIA hasta el vigente, el establecido por la LEA de 2013 (5). Durante este período se han ido dictando diversas normas de adaptación normativa tanto el legislador estatal como los autonómicos. Hoy, transcurridos 30 años, la configuración de los aspectos de la participación ha experimentado importantes cambios respecto a los requisitos iniciales. En concreto, la Directiva 2003/35 incorporaría los dictados del Convenio de Aarhus marcando un punto de inflexión en el reforzamiento de la participación en los procedimientos ambientales y, muy significativamente, en la evaluación ambiental en nuestro país. Como firmante de este convenio, España se ha comprometido a la obtención, elaboración y difusión de la información ambiental útil; a la aplicación de procedimientos de participación pública en la toma de decisiones que puedan tener un efecto ambiental importante; al acceso a un recurso administrativo y judicial de las personas que consideren vulnerados dichos derechos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones teóricas y jurídicas en la presente comunicación nos proponemos abordar la pertinencia de las disposiciones de participación pública que recoge el último texto normativo de evaluación ambiental en nuestro país, valorando su alcance a la luz de las tendencias actuales empleadas en otros países para la participación pública efectiva.

II. DOCTRINA Y LITERATURA SOBRE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA EIA

Existe una extensa investigación sobre la participación pública en el procedimiento de EIA que insiste en que ésta idealmente debería ocurrir lo antes posible, con la continuidad necesaria a lo largo del procedimiento y proporcionando información de forma completa, comprensible y accesible. Esto es importante para que el proceso, las reuniones y los documentos provoquen el interés del público. A este fin también contribuye la determinación apropiada de lugares y formas accesibles de consulta e información adecuados a cada tipo de público, el empleo de métodos de información apropiados para que cada sector de la audiencia pueda formarse una opinión sobre cada tema - incluso sobre los términos técnicos-, la utilización de mecanismos flexibles para presentar comentarios y alegaciones y en plazos que la buena práctica plantea como flexibles dado que los mínimos legales pueden ser insuficientes en los

⁴ GIFFORD, R. and NILSSON, A. "Personal and social factors that influence pro-environmental concern and behaviour: A review". *International Journal of Psychology*", 2014, 49(3), p.142.

⁵ Ha sido paradójico que el establecimiento de un nuevo marco normativo a través de la LEA se produjese cuando de la modificación de la Directiva EIA estaba en ciernes (Directiva 2014/52/UE).

proyectos más complejos⁶. A la par de lo importante de incorporar y facilitar estos trámites en los regímenes de EIA, la toma en consideración de las alegaciones y comentarios y su influencia en la toma de decisión, constituyen la otra cuestión de fondo que fundamenta la razón de ser de los trámites de información y consulta al público, dado que la falta de toma en consideración de los mismos puede derivar en reticencias y recelos del público afectado.

Esta misma literatura científica conecta de forma inescindible la participación pública a la EIA como una pieza fundamental de ésta (PALERM, 2000; HARTLEY and WOOD, 2005; JAY *et al.* 2007; FISCHER *et al.*, 2008; GLUCKER *et al.* 2013)⁷. Existe un unánime consenso al respecto, que afirma de forma taxativa que la EIA sin consulta ni participación no es EIA (WOOD, 2003; BRUCH *et al.*, 2007)⁸. FURIA and WALLACE-JONES (2000)⁹ matizan la necesidad de valorar su efectividad en la medida que su articulación persiga en mayor o menor grado la involucración del público en los procesos de EIA. En este sentido se ha ido desarrollando una corriente (BEIERLE and CAYFORD, 2002; ANDRÉ *et al.*, 2006, O'FAIRCHEALLAIGH, 2010, entre otros)¹⁰ que junto con organizaciones internacionales como la Asociación Internacional de Impacto Ambiental (IAIA)¹¹ y la Comisión Económica para Europa (CEPE)¹² a

⁶ Respecto los objetivos de la participación pública véase: GLUCKER, A.N., DRIESSEN, P. P., KOLHOFF, A. and RUNHAAR, H. A. "Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?", *Environmental impact assessment review*, 2013, vol. 43, p. 106. Véanse también otros autores: DIETZ, T. and STERN, P.C. "Public Participation in Environmental Impact Assessment and Decision Making". Washington D.C.: The National Academies Press; 2008; O'FAIRCHEALLAIGH, C. "Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making", *Environmental Impact Assessment Review*, 2010;30:19–27.

⁷ Véase sobre las investigaciones que destacan el elemento de la participación en la EIA: PALERM, JR. "An empirical–theoretical analysis framework for public participation in Environmental Impact Assessment", *Journal Environmental Planning Management* 2000;43(5):581–600;; HARTLEY, N. and WOOD, C. "Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention", *Environmental Impact Assessment Review*, 2005, vol. 25, no 4, p. 319-340; JAY, S., JONES, C., SLINN, P. and WOOD, C. "Environmental impact assessment: retrospect and prospect", *Environmental Impact Assessment Review*, 2007, 27, p. 287–300; FISCHER, TB., GAZZOLA, P., JHA-THAKUR. U., BELCAKOVA, I. and ASCHEMANN, R., (Editors), "Environmental assessment lecturers' handbook", ROAD Bratislava, 2008; GLUCKER, A.N., DRIESSEN, P. P., KOLHOFF, A. and RUNHAAR, H. A., "Public participation...", *op. cit.*, p.104.

⁸ Véase en este sentido: WOOD, CM., *Environmental impact assessment: a comparative review*. 2nd ed. Harlow, Prentice Hall 2003; BRUCH, C., NAKAYAMA, M., TROELL, J., GOLDMAN, L., and MARUMA MREMA, E., "Assessing the Assessments: Improving Methodologies for Impact Assessment in Transboundary Watercourses. *Water Resources Development*", 2007, 23(3), 391-410.

⁹ Véase en este sentido: FURIA, L.D. and WALLACE-JONES, J., "The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy", *Environmental Impact Assessment Review*, 2000, 20, p. 457–79; O'FAIRCHEALLAIGH, C., "Public participation..." , *ibídem*.

¹⁰ Véase sobre esta cuestión: BEIERLE, TC. and CAYFORD, J., *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*. Washington, DC., Resources for the Future , 2002; ANDRÉ, P., ENSERINK B., CONNOR D. and CROAL P., "Public participation: International Best Practice Principles", *Special Publication Series*, 2006, No. 4, Fargo, USA: International Association for Impact. Disponible en: <<https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4%20web.pdf>>

¹¹ "Participation Public International Best Practice Principles", International Association for Impact Assessment, IAIA, 2006. Special Publication Series No. 4. Disponible en <<http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4%20web.pdf>>

través de documentos y guías internacionales, se han preocupado de proponer una serie de mecanismos concretos que sirvan para incorporar al público en los procesos ambientales de forma real y efectiva. Estas orientaciones y recomendaciones coinciden en proponer que los procesos de participación se adapten a cada contexto, se proporcione información al público de forma proactiva, abierta y transparente, y que ésta sea tratada con rigor y credibilidad para un adecuado conocimiento por cada sector concreto del público.

A pesar de la existencia de estas orientaciones, la práctica en muchos sistemas de EIA ha puesto en evidencia que éstas no han sido observadas en muchos casos. Las causas principales son atribuidas, en ocasiones, a que las consultas y participación no se llevan a cabo en las fases iniciales de los procedimientos, en otros, a la naturaleza limitante de los mecanismos de participación empleados, a la pobre contribución de los participantes, así como a los excesivos costes en tiempo y recursos (BISSET, 2000; PALIWAL, 2006)¹³.

En las investigaciones más recientes ha surgido un foco de interés centrado en evaluar y comparar el éxito de los procesos participativos entre los diversos modelos existentes. Este interés se ha encontrado con el hecho de que los procesos participativos en cada caso son únicos en términos de objetivos, naturaleza de los proyectos en los que se insertan, en las expectativas de los que participan, los contextos en los que tienen lugar y, por lo tanto, difícilmente comparables. Por ello, la influencia de la participación pública en las decisiones finales relacionadas con la EIA varía mucho entre los países. A pesar de ello, existen una serie de estándares ideales que en muchos casos y dados sus resultados se aproximan a lo que se podría denominar “estándares de buenas prácticas”. En este sentido, en los sistemas más avanzados de EIA, se asiste a un resurgimiento de unas prácticas que apuntan a la necesidad de poner cada vez mayor énfasis en la introducción de procedimientos flexibles adaptados a cada caso concreto y a la necesidad de mantener todas las opciones abiertas en el momento de la participación (FISCHER, 2008; MARTÍNEZ OROZCO, 2008; GAUTHIER, 2011)¹⁴. Así, el análisis de la participación en el

¹² “Guidelines on public participation in transboundary EIA”, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 2006, Disponible en: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.7.pdf>>; Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters (ECE/MP.PP/2014/8). Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, CEPE, Meeting of the Parties, Fifth session, Maastricht, the Netherlands, 30 June and 1 July 2014. Disponible en: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_add.2_eng.pdf>

¹³ BISSET, R., “Methods of consultation and public participation”, In: Lee N, George C, editors. Environmental impact assessment in developing and transitional countries: principles, methods and practice. New York: John Wiley and Sons; 2000; PALIWAL, R., “EIA practice in India and its evaluation using SWOT analysis”, Environmental Impact Assessment Review. 2006, 26, p. 492–510.

¹⁴ Véase en este sentido: MARTÍNEZ OROZCO, J. “El modelo español de participación pública en la evaluación de impacto ambiental: el largo camino hacia Aarhus”, En Evaluación de impacto ambiental en España: nuevas perspectivas: (Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, IV CONEIA):[Madrid, abril 2007]. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, 2008. p. 423-430; GAUTHIER, M., SIMARD, B, L. and WAAUB, J., “Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach”, Environmental Impact Assessment Review. 2011, 31, p. 48–60.

procedimiento de EIA en nuestro derecho que estamos abordando, quiere sumarse a estas líneas de interés, a la vanguardia de la investigación internacional sobre participación real y efectiva, a pesar de la escasez de estudios que sobre esta cuestión se han realizado hasta la fecha en nuestro contexto jurídico.

III. TENDENCIAS ACTUALES DE PARTICIPACIÓN

Los sistemas más avanzados en EIA han planteado una variedad de propuestas de mecanismos de participación orientados a la transparencia y la involucración del público. En esta senda se encuentran los países con más tradición en EIA como EEUU y Canadá y otros países desarrollados en el continente europeo como Reino Unido, Francia, Holanda o Dinamarca. Una revisión de las prácticas que se siguen en estos procesos participativos proporciona fórmulas que se podrían considerar los actuales estándares de participación pública en EIA.

En el caso de los EEUU, la práctica es muy reveladora ya que al público más que informarle, se le invita a participar en las consultas a través de un sistema basado en notificaciones que se realizan por una gran variedad de cauces. Los mecanismos abiertos se adoptan desde las primeras fases del procedimiento y entre éstos se contemplan desde la conversación telefónica, o las reuniones comunitarias, hasta alegaciones por escrito que se pueden presentar tanto *on line* como en papel. Los mecanismos de consulta más frecuentemente utilizados en la fase de examen del estudio de impacto ambiental (EsIA) son los *public hearings* caracterizados por la intervención de los grupos de asesoramiento del público, *community advisory groups*. En Reino Unido, se utiliza también una variedad de métodos de participación cuya determinación queda a elección de los promotores del proyecto. El modelo canadiense se caracteriza por anticipar todo lo posible la consulta para garantizar que la participación se produzca en las fases iniciales y así se eviten retrasos posteriores. Destacan en este sistema el programa de apoyo financiero para facilitar la participación, *participant funding program*, que el gobierno federal destina a facilitar la involucración del público; y el gran protagonismo que se otorga al promotor respecto a la planificación de las consultas a través del *Proponent's Public Involvement Program*. El sistema canadiense es considerado uno de los más efectivos por la influencia de la participación del público, llegando a menudo a provocar cambios en el proyecto sometido a consultas. Holanda también se caracteriza por proveer de información al público desde su inicio hasta la fase de seguimiento del proyecto. En algunos casos también asociaciones y grupos ambientales son subvencionados para contar con su presencia en determinados casos de EIA. En este sistema, el resultado de la celebración de las *public hearings* se presenta a una comisión independiente de la EIA, conocida como *panel review*. Las autoridades competentes publican cómo las alegaciones han influenciado y envían copias de la decisión adoptada a los participantes de los *public hearings*, a todos los que debían ser consultados.

Recientemente, 2014, el Grupo de Trabajo de Participación Pública del Convenio de Aarhus elaboró las "Recomendaciones de Maastricht para Promover la Participación Efectiva del Público la Toma de Decisiones en Asuntos Medioambientales", presentando unas pautas que vinieron a dar respuesta a cómo implementar y mejorar la aplicación de las disposiciones de

participación pública previstas en dicho convenio. En este documento se propone un catálogo de soluciones y mecanismos más abiertos para favorecer la participación en la EIA: métodos de notificación al público mediante mecanismos lo más amplios posibles y teniendo en cuenta la naturaleza de cada proyecto. Así se proveen una serie de prácticas de notificación como las llamadas a la puerta en los casos de ciudadanos que carezcan de teléfono o electricidad hasta la propuesta de realizar orientaciones imparciales al público por parte de expertos destinadas a facilitar la comprensión y la concienciación de la importancia de participar en la consulta y su trascendencia para la toma de decisión.

IV. EL MODELO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

La configuración de los estos aspectos participativos en nuestro régimen de EIA ha estado afectada por la influencia que ha tenido el derecho comunitario, dada su preeminencia en nuestro derecho. En un primer término, la transposición normativa de la Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985 a nuestro ordenamiento, a través del Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de EIA, vino a representar un hito fundamental, pues significaba que la EIA obtenía rango normativo en España. Fue entonces cuando tuvo lugar el verdadero impulso del sistema de EIA en nuestro país. El sistema de EIA evolucionó a la par de las posteriores modificaciones que iría experimentando esta Directiva del 85, hasta el texto de codificado, la Directiva de 2011/92/UE, y su última modificación a través la Directiva 2014/52/UE. En aplicación de la normativa comunitaria cada Estado Miembro ha ido concretando y definiendo su modelo de participación pública en el procedimiento de evaluación ambiental, resultando que, hoy en día, existe una amplia gama de fórmulas o posibilidades que reflejan grandes disparidades entre los propios Estados Miembros.

La participación pública en el procedimiento de EIA en España, que sería establecida a través de la consulta institucional y la información pública de las evaluaciones de impacto en el Decreto Legislativo 1302/1986, se ha venido cuestionando desde sus inicios por la escasa transparencia, la inaccesibilidad a la información, los plazos inadecuados, la limitada atribución del derecho a participar, las dificultades para incorporar a los distintos sectores afectados entre otras deficiencias¹⁵. A pesar de que la rigidez y formalismo caracterizó el

¹⁵ MARTÍNEZ OROZCO afirma: "... España dispone, sin embargo, de un sistema que, en contraste con la práctica habitual en los Estados de la UE y en muchos otros de larga tradición en EIA, resulta opaco y poco participativo. Los procedimientos de participación reúnen, de hecho, sorprendentes similitudes con los de países que apenas han alcanzado desarrollo alguno en materia de protección ambiental...". Cfr. MARTÍNEZ OROZCO, J.M., "El sistema español de Evaluación de Impacto Ambiental: nuestra posición en el mundo", Informes de la Construcción, vol. 58, no. 504, 2006, p. 37. Veáanse también, en este sentido, los trabajos sobre la participación pública en el sistema español de EIA: MARTÍNEZ OROZCO, J. M., "Buenas prácticas en evaluación de impacto ambiental: un compendio de experiencias internacionales aplicables en España", En Evaluación de Impacto Ambiental en España: nuevas perspectivas: (Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, IV CONEIA):[Madrid, abril 2007]. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, 2008, p. 385-394; MARTÍNEZ OROZCO, J. M., "El modelo español de participación pública en la evaluación de impacto ambiental: el largo camino hacia Aarhus", En Evaluación de impacto ambiental en España: nuevas perspectivas: (Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto

modelo de participación pública desde sus inicios, éste experimentó una evolución gracias a la incorporación de las disposiciones del Convenio de Aarhus¹⁶, si bien los niveles de participación habían sido relativamente bajos y su resultado venía condicionado asimismo por una respuesta desigual de los diferentes sectores de la ciudadanía, tendiendo a favorecer a aquellos que disponen de mayor capacidad organizativa.

Con la reforma operada por la LEA, el concepto de la participación parece estar imbuido de la necesidad de que se alcance un sentido efectivo superando su dimensión estática y meramente formal, tal como se había presentado hasta este momento. Esta intención se puede advertir tanto por la inclusión de la participación pública de forma explícita en el Art. 2 relativo a los principios de la evaluación ambiental, como por las diversas referencias textuales de la LEA, relativas no solo al término *participación*, sino también cuando se utilizan expresiones como: *...efectivo intercambio de información sobre las personas interesadas...*¹⁷; *...que tenga la máxima difusión entre el público...*¹⁸; *...con el fin de garantizar que su participación en los procedimientos de evaluación ambiental sea efectiva...*¹⁹; o por la propia accesibilidad a la información a través de los medios electrónicos que fomenta la LEA. De todo ello parece deducirse una voluntad del legislador que apuntase a esa necesidad de resolver la deficiencia

Ambiental, IV CONEIA):[Madrid, abril 2007]. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, 2008. p. 423-430; NOGUEIRA LÓPEZ, A. ¿Participación efectiva o quimera procedimental”. En Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial, Atelier Libros, Barcelona 2009, p. 124; PERNAS GARCÍA, J.J., “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”, Revista Aranzadi de derecho ambiental, 2015, n. 30, p. 163-217.

¹⁶ En concreto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, establece un marco jurídico acorde con los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (Convenio de Aarhus). Este fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico interno a través de lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 que a su vez, incorporan de manera armonizada, para el conjunto de la Unión Europea, entre otras, las obligaciones correspondientes al acceso a la información en materia de medio ambiente.

¹⁷ Disposición adicional decimocuarta punto 2.

¹⁸ En esta mejora regulatoria se les atribuye a las administraciones un rol garantista respecto a la difusión de la información entre el público. En concreto el Art. 36.3 establece: “*El órgano sustantivo, o en caso el órgano ambiental, adoptará las medidas necesarias para garantizar que la documentación que debe someterse a información pública tenga la máxima difusión entre el público, utilizando preferentemente los medios de comunicación y electrónicos.*”

¹⁹ Ahora se prevé la creación de un registro para la inscripción de aquellos que acrediten la condición de interesados que puede mejorar la identificación y accesibilidad a la información. La disposición adicional cuarta punto 1 de la LEA establece: “*1. Las Administraciones públicas competentes adoptarán las medidas adecuadas para identificar a las personas interesadas que deban ser consultadas según lo dispuesto en esta Ley, con el fin de garantizar que su participación en los procedimientos de evaluación ambiental sea efectiva. En particular, podrán crear registros para la inscripción de las personas físicas o jurídicas que acrediten la condición de persona interesada de acuerdo con la definición contenida en esta Ley. 2. En virtud de los principios de información mutua, cooperación y colaboración, las Administraciones públicas establecerán los mecanismos más eficaces para un efectivo intercambio de información sobre las personas interesadas que se hayan identificado.*”

de la que adolecía nuestro sistema de EIA: convertir la participación en un cauce no sólo formal sino también real y efectivo.

Una de las novedades consistió en que la participación pública aparece ahora en la LEA articulada como una *actuación previa* al procedimiento de EIA, como trámite obligatorio del procedimiento sustantivo. Por otra parte, en esta última reforma se siguen manteniendo las dos etapas de participación existentes en el procedimiento: 1) la de alcance de la evaluación o *scoping*, fase de consultas previas en la Ley 9/2013, y 2) de revisión del (EsIA), como los momentos para la participación pública. Ahora, al establecerse la etapa de alcance de la evaluación como una fase potestativa para el promotor (art. 34.2, letra a LEA) se han cercenado las oportunidades de participación desde en la etapa inicial. Ello restringe las posibilidades de participación pública que existían en la articulación del procedimiento anterior a la reforma. Esta medida, pensada para aligerar el procedimiento administrativo y acortarlo para que resultase menos complejo para los promotores, tiene la contrapartida de reducir a la mitad la participación pública. Ahora el público interesado sólo tendrá unas pocas semanas para conocer, estudiar y en su caso alegar a proyectos que pueden entrañar gran complejidad derivada de su posible carácter técnico y su volumen en cada caso²⁰.

La determinación de los mecanismos de participación, plazos, lugares de exposición y demás aspectos de la organización de la participación (Arts. 3 y 37 a 49 de la LEA) siguen atribuyéndose por completo a la administración sustantiva que se encarga tanto de someter a información pública el proyecto y el EsIA, como de practicar las notificaciones a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas a fin de que éstas puedan participar formulando alegaciones. El promotor, limitado a una función de mero facilitador de información, mantiene un papel pasivo. Esto contrasta con otros sistemas como el francés en el que el promotor asume el coste financiero y de implementación del proceso de participación pública, bajo un marco abierto en cuanto a sujetos intervinientes y plazos.

La incorporación en la LEA de previsiones para que las administraciones públicas adopten las medidas adecuadas para identificar a las personas interesadas que deban ser consultadas, les otorga un papel más proactivo que el que tenía hasta el momento, atribuyéndoles la nueva función de identificar a dichas personas con el fin de garantizar que su participación en los procedimientos de evaluación ambiental sea efectiva. Para ello se establece que puedan crear registros para la inscripción de las personas físicas o jurídicas que acrediten la condición de persona interesada de acuerdo con la definición contenida en esta Ley. Sin embargo no se introducen medidas alguna para fomentar mayores niveles de participación, ni se incorporan elementos para controlar la representatividad de los sectores del público.

En cuanto a los sujetos intervinientes es de destacar que la LEA mantiene las definiciones legales establecidas en la Ley 27/2006 de 18 de julio²¹. Con la

²⁰ Cfr. PERNAS GARCÍA, J.J. "La evaluación de impacto ambiental...", op. cit., p. 176.

²¹ El apartado 1. letra f) del Art. 5 establece: "*Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación que no reúnan los requisitos para ser considerados como personas interesadas*" y en el letra g) considera personas interesadas: "*1º Todos aquellos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26*

reforma, continúa la distinción entre el reconocimiento de un derecho de información al público y de acceso a la misma previa petición por un lado (Art. 36), y por otro un derecho de participación de las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas a través de la presentación de alegaciones o recursos (Art. 33.3.b LEA). Se observa así que la participación no está abierta a todo el público sino limitada a un sector del el público interesado o *interesados*. Como *interesados*, se entiende a aquellos titulares de derechos e intereses afectados por la decisión que se adopte según el Art. 31 de la LRJ-PAC2 y a las *personas jurídicas sin ánimo de lucro* con las limitaciones establecidas en la propia LEA.

Se siguen manteniendo las restricciones a las posibilidades de participación respecto a las asociaciones por los requisitos que se les exigen para intervenir en el procedimiento²². El Art. 5 de la LEA, dedicado a las “definiciones”, mantiene la exigencia del Art. 23 de la Ley 27/2006, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En este sentido también destaca la eliminación de las fases de información y participación pública en los procesos de revisión de las declaraciones de impacto ambiental (Art. 43 LEA). Tampoco se entiende que, si el proceso de declaración de impacto cuenta con la participación pública, su modificación no tenga en cuenta a los propios afectados que ya intervinieron en el proceso de evaluación. La revisión debe ser objeto del mismo procedimiento, en el que el conocimiento y la participación pública son esenciales.

En cuanto a los medios de comunicar la información pública, la actual regulación no ha sido del todo creativa tal como apunta Pernas (2015) porque tampoco se descende a definir los sistemas de puesta a disposición de la información, estableciendo como novedad, un sistema preferente de difusión: los medios de comunicación y electrónicos, manteniendo el anuncio en el *Boletín Oficial del Estado* o diario oficial correspondiente, y en su caso, en su sede electrónica (Art. 36.1). Se hace una genérica previsión para la mejora de la difusión de la información en el trámite de información pública, sin más: ... *medidas necesarias para garantizar que la documentación que debe someterse a información pública tenga la máxima difusión entre el público, utilizando preferentemente los medios de comunicación y electrónicos...* (Art. 36.3). Tal como refiere Pernas²³, la previsión parece quedarse corta a la luz de la última

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 2º Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro, de conformidad con la Ley 27/2006 de 18 de julio por la que se regulaban los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que cumplan los siguientes requisitos: i) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y venga ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación de impacto ambiental" (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, BOE, Núm. 296, 11 de diciembre de 2013, p. 98163).

²² Véase CARBALLEIRA RIVERA, M.T., “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos”, En QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) Tratado de Evaluación de Impacto Ambiental Evaluación Estratégica, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 282.

²³ Véase PERNAS GARCÍA, J.J., “La evaluación...”, op. cit., p. 200.

reforma de la Directiva 2014/52, que invita al desarrollo de una regulación más ambiciosa e innovadora que determine las diversas formas tanto de difusión de la información –carteles, anuncios en la prensa local- como de la práctica de las consultas, utilizando notificaciones por escrito a cada posible interesado, encuestas públicas, debates públicos entre otros que abandonen la concepción tan formal y pasiva de la participación.

La absoluta imprecisión de la norma respecto a las posibles modalidades de anuncio y participación, que deja su concreción en cada caso en manos del órgano sustantivo, resulta del todo determinante a la hora de despertar el interés del público y su involucración. La comunicación ambiental eficaz es clave para permitir mejorar los procesos de interacción social, al contribuir a la comprensión de los problemas ambientales y posibilitar una respuesta ciudadana constructiva. En sistemas como el de EEUU por ejemplo se utilizan pósters expuestos a través de las reuniones que se organizan (“*open houses*”) y en Francia se organizan debates públicos para abrir el proceso a la participación (“*débat public*”).

En cuanto a los mecanismos para formular las alegaciones, tampoco ha existido novedad alguna respecto a nuevas vías de materialización de las alegaciones y comentarios, por lo que se debe presumir que la forma continúa siendo la tradicional forma de alegación por escrito²⁴. La LEA sigue manteniendo un procedimiento de consulta pública fundamentado en la consulta documental y restringida a determinadas administraciones, personas y organizaciones, basada exclusivamente en la consulta y posterior envío del pertinente escrito de alegación, por un plazo, habitualmente, de un mes. Este formato empleado en España contrasta con lo que se produce en el contexto europeo²⁵. En el contexto europeo, existen países que utilizan mecanismos que buscan una participación más activa, mayores niveles de representatividad, transparencia y eficacia en las decisiones. Predominan en tal sentido las audiencias públicas, y la posibilidad de formular alegaciones orales y electrónicas en las comités asesores, integrados por expertos, incorporan a distintos sectores del público en la revisión del EsIA tal como son los casos de las denominadas “comisiones de debate público” en Francia, o la incorporación de una comisión asesora independiente en Holanda.

²⁴ La forma escrita constituye la forma de participación pública pasiva o simbólica por antonomasia. Véase en este sentido la investigación sobre el alcance de las alegaciones por escrito en: ANTONSON, H., “Public participation and written submissions: A transport infrastructure planning case study”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 2014, vol. 70, p. 63. Este proceso de participación pública presenta una serie de limitaciones por su excesiva rigidez y formalismo. La literatura ha documentado que este tipo de mecanismo de consulta documental, que no estrictamente de participación pública, conlleva deficiencias por la escasa capacidad del público para influir en la decisión, un limitado flujo de información entre el promotor y el público, un relativamente bajo nivel de representatividad en las respuestas, obteniéndose un bajo nivel de contacto con el público y una posible existencia de sesgos en los comentarios obtenidos. Ver WESTMAN, W.E., *Ecology impact assessment and environmental planning*. John Wiley & Sons, 1985. Ver también sobre la evaluación de los métodos de participación: ARNSTEIN, S.R., “A ladder of participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35 (4), 216–244; Rowe, G. and Frewer, L.J., “Public participation methods: a framework for evaluation”, *Science, Technology & Human Values*, 2000, (25), 3–29.

²⁵ Véase CASERMEIRO, M. A. Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España, Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, AEEIA, Madrid, 2010, p. 48 a 51. Disponible en < <http://www.eia.es/publicaciones-y-documentacion/>>

Respecto a los plazos, sin embargo, el proceso de consulta español resulta notoriamente similar al establecido en otros países europeos. Aún así está por debajo de la duración de otros países como Dinamarca, Finlandia, Alemania y Grecia con 2 meses o Francia con 4 meses y lejos de las tendencias más avanzadas en este sentido que apuntan a un modelo flexible y más adaptado a cada caso concreto. El público debe formarse una opinión y el tiempo para ello puede variar, siendo los mínimos legales insuficientes para casos complejos por lo que un criterio de buena práctica requiere flexibilidad.

En el trámite de examen de las alegaciones, es el órgano sustantivo quien remite al promotor el resultado de la información pública y de las consultas. -los informes y alegaciones recibidas- para su consideración en la redacción, y en su caso, dando lugar a una nueva versión del proyecto y en el EsIA (Art. 38). El órgano ambiental será el que posteriormente analizará, en particular, cómo se ha tenido en consideración el resultado del trámite de información pública, de las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Sin embargo este análisis atribuido al órgano ambiental se encuentra alejado de las soluciones actuales más eficientes que se emplean en otros contextos que apuestan por una revisión independiente de la información generada durante el proceso, mediante un grupo de expertos como son el caso del modelo holandés y canadiense.

En suma, se adolece de disposiciones destinadas a mejorar la transparencia del conjunto del proceso y no se eliminan los obstáculos para una participación pública real y efectiva, ya que a pesar del fomento de los medios electrónicos por la última regulación, pueden existir trabas económicas o de acceso a medios de comunicación electrónicos que la dificultan o inexistencia de conocimientos específicos por el ciudadano medio para un ejercicio pleno y real de su derecho de participación.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO

Transcurridos 30 años de aplicación de la EIA en España y tras operarse la última reforma del sistema de evaluación ambiental bajo el objetivo de mejora regulatoria y procedimental, las disposiciones relativas a la participación revelan escaso interés por incorporar una verdadera cultura de participación pública en nuestro sistema de EIA. El legislador español, en este último cambio jurídico, ha perdido la oportunidad de impulsar medidas que resuelvan las debilidades que el procedimiento venía acarreado en sus aspectos participativos. La participación pública más efectiva continúa siendo una asignatura pendiente del actual proceso de EIA. Las fórmulas y mecanismos parecen mantenerse alejados de los estándares actuales si los comparamos con otros sistemas nacionales más avanzados y de las recomendaciones más proactivas.

Las aspiraciones de simplificación y agilización que habían impulsado el alumbramiento del nuevo sistema de EIA, parecen haber primado más que la deseable búsqueda de una participación pública efectiva. En cualquier caso, adoptar soluciones eficaces y nuevas fórmulas que impliquen mayores niveles de participación no debe ser obstáculo alguno para el procedimiento, ni necesariamente suponer un alargamiento del mismo.

La regulación de las fases de la información y participación pública en el proceso de EIA en España, no experimentó cambios sustanciales con la regulación de la LEA. Sería muy creativa en este sentido la apuesta por un modelo que fomentase un constructivo diálogo entre promotores, administraciones y ciudadanía. Las limitaciones de las que se adolece, en gran medida por la imprecisión legal, contrastan notablemente con otros modelos de participación aplicados en países industrializados, que presentan fórmulas alternativas que posibilitan la incorporación proactiva del público en la línea de las propuestas y recomendaciones existentes realizadas bajo el convenio de Aarhus.

La eficiencia de la EIA como herramienta que debe invitar a la participación pública, depende actualmente de la profesionalidad de los técnicos del órgano sustantivo, cuando debiera de depender de la de todos los que participan en un procedimiento de esta complejidad. El modelo propuesto por la regulación actual puede resultar no del todo adecuado para que el público pueda formarse una opinión, y la misma se tenga en consideración en la decisión. La participación formal está asegurada pero ésta de por sí no garantiza que esta sea real y efectiva. Obtener soluciones a muchas de estas cuestiones requeriría adoptar también un enfoque de investigación más amplio de base sociológica, que indagase en las motivaciones de la apatía del público en cuestiones ambientales, en el por qué de la convicción de que la participación no cambiará las cosas o en el recelo que despierta la administración que organiza la participación. Al mismo tiempo sería necesario que se evaluase cómo el interés de las autoridades públicas puede incidir en la involucración del público, para poder articular así un modelo de participación más flexible y proactivo.

A pesar de que estos elementos tan cruciales emergen como condicionamientos para la participación efectiva en el procedimiento de evaluación ambiental, para este objetivo no puede perderse de vista la responsabilidad que tienen las administraciones públicas impulsando los cambios de valores, actitudes y conductas. En ese sentido y tal como reconoce el convenio Aarhus, proporcionar información por sí sola no es suficiente, y por ello hay que apuntar explícitamente a la necesidad de promover la educación ambiental y la concienciación del público por parte de las administraciones.