

CONSIDERACIONES SOBRE LAS DELEGACIONES DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL IMPACTO ECOLÓGICO

Introducción

El presente informe se emite a petición del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife y con carácter urgente, por lo que se centra en los aspectos más esenciales de la problemática detectada.

De la lectura del último borrador «*Proyecto de Decreto sobre delegación de funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares, en materia de servicios forestales, protección del medio ambiente y la gestión y conservación de espacios naturales protegidos (mayo 1997)*» se deduce que hay problemas con la delegación de funciones en materia de prevención del impacto ecológico, y muy particularmente, en lo relativo a la función de órgano ambiental en las Declaraciones de Impacto. Las Evaluaciones Básicas de Impacto Ecológico (EBIE) en Áreas de Sensibilidad Ecológica (ASE) parecen constituir el escollo principal.

El presente informe se inicia con un análisis puntual de la legislación sobre Prevención del Impacto Ecológico, con el objeto de conocer el sentido que subyace en la organización planteada por la Ley en las circunstancias administrativas reinantes en el momento en que se gestó dicha norma. Siguen unas consideraciones técnico-jurídicas sobre la posibilidad y conveniencia de delegar las funciones de órgano ambiental a los Cabildos Insulares, en las actuales circunstancias.

En materia de conservación, como en otros muchos asuntos, la eficacia de la Administración Pública pasa por la idiosincrasia particular de las instituciones responsables y la capacitación y talante profesional de su personal. Por ello, también se comentan algunos aspectos institucionales que enturbian de algún modo el contexto en que se plantean las presentes delegaciones. Asimismo, y antes de exponer nuestras conclusiones, se comenta brevemente la próxima irrupción de una nueva Directiva comunitaria en materia de Evaluación Ambiental.

Análisis de la legislación implicada

La Ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico asigna a los «órganos ambientales» la competencia para resolver en las evaluaciones de impacto, considerándose órgano ambiental a aquél competente en cada caso para emitir la Declaración de Impacto Ecológico (art. 19). La Ley, pues, no pretende que exista un único órgano ambiental, sino que reconoce dicha capacidad y responsabilidad a diferentes organismos y administraciones.

Un análisis de los diferentes casos que se pueden plantear, ayudará a comprender la lógica que subyace en dicho planteamiento

Tabla 1. Órganos ambientales

Categoría de evaluación ¹	TERRITORIO LIBRE		ESPACIO PROTEGIDO	
	No ASE	ASE	ASE	no ASE
EBIE	Órgano administr. promotor	Consejería C.N ² .	Consejería C.N	Órgano administr. promotor
EDIE	Consejería C.N.	CUMAC	Patronatos	Consejería C.N
EIA	CUMAC Gobierno Canarias Ministerio M.Amb.	CUMAC Gobierno Canarias Ministerio M.Amb. oída la CUMAC	Patronatos Ministerio M.Amb oído el Patronato	CUMAC Gobierno Canarias Ministerio M. Amb.

Además de lo expresado en la tabla adjunta, se dan las siguientes circunstancias particulares de habilitación:

- Para que los Patronatos de áreas protegidas puedan ser órganos ambientales así lo han de contemplar sus estatutos reguladores (art. 21, Órganos ambientales extraordinarios)
- En los Parques Nacionales –son todo ASE– podrán actuar como órganos ambientales el órgano responsable de su administración en supuestos de Evaluación Básica (EBIE), y el respectivo Patronato del Parque, en supuestos de Evaluación Detallada (EDIE). Cláusula adicional primera, puntos 2 y 3.

Haremos las siguientes consideraciones:

1. La Ley establece una graduación en la categoría de evaluación, de más simple a más compleja (EBIE<EDIE<EIA) y una graduación paralela en relación a los órganos ambientales actuantes. Ver la segunda columna de la tabla 1.
2. Un caso especial lo constituyen las Áreas de Sensibilidad Ecológica (ASE), áreas expresamente declaradas así por contener recursos naturales que son objeto de especial protección, consistiendo ésta en que las Declaraciones de Impacto adquieren carácter vinculante. Nótese que en las EBIE el órgano ambiental pasa a ser un órgano especializado en materia de conservación de la naturaleza (la Consejería), el cual puede, de hecho, rechazar el proyecto mediante una declaración de Impacto desfavorable, u obligarlo a adoptar medidas concretas (condicionado ambiental). Hay una clara intención de tutela de los valores ecológicos. Ver la tercera columna de la tabla 1.
3. La intención de que la Evaluaciones Básicas sean vinculantes en ASEs, es, entre otras, la de poder obligar a realizar una Evaluación de categoría superior; en este caso, la Detallada (artículo 17.4). La EBIE se convierte así en una especie de chequeo preliminar de la situación para discernir si se debe proceder a estudios mayores. Este procedimiento previo es una práctica legislativa habitual en materia de evaluación de impactos a nivel internacional (se habla de “*screening*”).

¹EBIE Evaluación Básica de Impacto Ecológico
EDIE Evaluación Detallada de Impacto Ecológico
EIA Evaluación de Impacto Ambiental

² Consejería C.N. = competente en materia de conservación de la Naturaleza

4. Las Evaluaciones Detalladas en ASE son vinculantes y la responsabilidad de su resolución pasa a la CUMAC, como órgano superior que conjuga no solo los intereses conservacionistas, sino otros ambientales y demás con expresión territorial. La ley no pretende, pues, una solución unívocamente conservacionista en estos supuestos, que se suponen de mayor envergadura y trascendencia para la sociedad. El impacto ecológico puede ser asumido en aras a otros intereses.
5. Otro caso especial lo constituyen las áreas protegidas (reguladas en Canarias por la Ley 12/1994). En ellas y en supuestos de Evaluaciones Detalladas en ASE, podrá actuar como órgano ambiental el Patronato en vez de la CUMAC. De este modo, las actuaciones de cierta envergadura de la propia administración que gestiona el área –que era la Consejería de Política Territorial cuando se elaboró la Ley 11/1990– quedan controladas por el Patronato. Dicha función de control no se plantea para las Evaluaciones Básicas, que son resueltas por el propio órgano gestor. Lo mismo cabe aplicar, *mutatis mutandis*, a los Parques Nacionales.
6. Es oportuno destacar, que la ley territorial de Prevención del Impacto Ecológico difiere de la Directiva Comunitaria de Evaluación del Impacto Ambiental y del correspondiente Decreto de transposición, en el sentido de estar sustentada en el uso racional de los recursos naturales (de ahí el empleo del término ecológico) y no en la tutela de los derechos ambientales de los ciudadanos³, materia que sería más delicada de tratar en el contexto de transferencias y delegaciones.

Sobre los supuestos de delegación

La Ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico se promulgó en circunstancias en que la función de los Cabildos como órganos de representación ordinaria de la Administración Autónoma no estaba debidamente perfilada (dualidad administración local / autónoma). En el presente dicha función es clara según la Ley territorial 14/1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y así lo reconocen leyes posteriores, entre ellas la Ley 12/1994 (art. 37.3) de Espacios Naturales de Canarias, que dispone la delegación a los Cabildos Insulares de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, sin perjuicio de la existencia de servicios comunes de ámbito suprainsular en los Parques y Reservas Naturales, así como en los Sitios de Interés Científico

Las delegaciones planteadas en el borrador de proyecto de Decreto (mayo 1997) abarcan competencias concurrentes en materia de servicios forestales, protección del medio ambiente, prevención del impacto ecológico y la gestión y conservación de los espacios naturales protegidos. Asumida la voluntad de delegación, todas ellas se han de amparar en una misma y coherente lógica de mayor eficacia en la gestión pública.

En virtud de lo hasta ahora expuesto, asumimos que la delegación de las funciones de órgano ambiental de la Consejería de Política Territorial⁴ es en principio materia

³ El artículo 45 de la Constitución Española contempla ambos aspectos de manera separada, aunque secuencial. Primero reconoce un derecho ciudadano a la calidad ambiental, y luego instruye a las administraciones para que velen por el uso racional de los recursos naturales. Existe pues una lógica para mantener ciertas competencias básicas centralizadas en relación a los derechos ambientales (iguales para todos los españoles), mientras que no se justifica para la adecuada administración de los recursos naturales, materia que queda perfectamente en el ámbito de las responsabilidades de las Administraciones periféricas, y son transferidas.

⁴ La Ley 11/1990 habla siempre de la Consejería competente “en materia de conservación de la Naturaleza”, por coherencia con lo expresado en el considerando 6 (nota al pie nº 4).

delegable a los cabildos, pero que constituye el punto “en litigio”. Por ello, distinguiremos tres casos diferentes, sin entrar en consideraciones respecto a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, que están relacionadas con aspectos vinculados el considerando (6) y quedan fuera de debate:

(a) Evaluaciones en ASE dentro de Espacio Natural Protegido.

Según se expuso en el considerando 5, las Evaluaciones Básicas (EBIE) –mero chequeo de circunstancias territoriales concurrentes sobre el proyecto o actividad– ha de realizarlas el órgano gestor del área protegida. Si la gestión de las áreas protegidas ha sido delegada en los Cabildos, la consecuencia lógica de dicha medida es que los propios Cabildos se constituyan en órganos ambientales a tales efectos. En los Parques Nacionales será el nuevo órgano mixto de gestión que se establezca una vez se apruebe el proyecto de Ley 121/00023 que modifica la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En los supuestos de Evaluación Detallada (EDIE), corresponderá a los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos que, como en el de la isla de Tenerife (artículo 7, punto n), hayan aceptado en su estatuto regulador la función de órgano ambiental que les ofrece la Ley 11/1990. Dicha ley se refiere en su artículo 21.1. a “los patronatos de áreas protegidas” en términos genéricos, sean éstos de ámbito insular o específicos para una determinada área, como ocurre con los Parques Nacionales, caso que la propia ley reconoce. El argumentar que los Patronatos Insulares de la Ley 12/1994 no son los pretendidos⁵ ni quedan amparados por la Ley 11/1990, nos parece una interpretación tendenciosa y con poco fundamento jurídico.

Con la excepción de los Parques Nacionales, corresponderá a los Cabildos, como futuros órganos de gestión de los espacios protegidos, la elaboración de los Informes de Compatibilidad que contempla la Ley 12/1994 (art. 2.5.3). El plazo de 15 días y un mes, originariamente planteados para resolver los EBIEs y EDIEs han sido ampliados⁶ a uno y dos meses respectivamente, quedando igualados a los habilitados para los Informes de Compatibilidad. Los trámites se pueden prolongar considerablemente, salvo que sea el mismo órgano gestor el que medie en ambos casos.

(b) Evaluaciones Básicas en ASE fuera de Espacio Natural Protegido

En varias islas no existen ASEs fuera de espacios naturales protegidos, pero ello no quiere decir que no pueda haberlas (algunas Zonas Periféricas de Protección, ASEs independientes, etc.). El argumento esgrimido en el apartado anterior no es válido para justificar una delegación en estos supuestos, ya que, en principio, los Cabildos no gestionan dichos territorios. No obstante, esta función de la Consejería de Política Territorial es delegable en aras a una mayor economía de recursos y simplicidad. En buena lógica, las EBIEs correspondería resolverlas a las Unidades Insulares de la Consejería, que han sido creadas (Art. 32, Decreto 107/1995, Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial) como unidades de gestión integral. Sin embargo, la mayor parte, si no toda esta gestión va a ser delegada a los Cabildos, obligando a reconsiderar la existencia misma o las funciones de dichas Unidades Insulares.

⁵ El que suscribe puede afirmar que en el momento en que se elaboró el anteproyecto de la Ley 11/1990 ya se tenía en perspectiva la constitución de Patronatos únicos para las áreas protegidas de una misma isla.

⁶ Plazos adaptados a la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Si el 90% o 100% de los EBIEs en ASE corresponden a áreas protegidas y el Cabildo se ha de ocupar de ellos, parece razonable y más simple delegar la función de tutela de las ASE fuera de espacios protegidos a este mismo órgano ambiental. Así el trámite sería igual en ambos casos y, desde luego, menos confuso para los ciudadanos.

(c) Evaluaciones Detalladas de Impacto Ecológico

Las EDIE en ASE son resueltas por los Patronatos Insulares y la CUMAC según tengan lugar dentro o fuera de áreas protegidas, respectivamente. Tales atribuciones resultan coherentes, siempre que la CUMAC mantenga su actual carácter. Fuera de ASE, ya sea territorio protegido o no, el actual órgano ambiental actuante es la Viceconsejería de Medio Ambiente, de la Consejería de Política Territorial, que cuenta con un Servicio de Calidad e Impacto Ambiental⁷.

Los dictámenes en casos de Evaluación Detallada requieren el concurso de equipos técnicos especializados que, en el supuesto de algunos cabildos insulares, bien pudieran resultar excesivamente onerosos. Hay una razón de escala que justifica el mantener servicios de evaluación de impacto que actúen en todo el Archipiélago. Además, dada la envergadura de estos estudios y la importancia de las acciones que suelen contemplar, la necesaria objetividad parece estar mejor atendida por un órgano con perspectiva regional y en principio más alejado de posibles influencias de intereses locales. Las Declaraciones de Impacto fuera de ASE no son vinculantes y su utilidad estriba en la objetividad con que puedan expresarse los “costes ecológicos y ambientales” ante la autoridad que ha de tomar la decisión definitiva sobre el proyecto.

Si bien es verdad, que cabildos como el de Gran Canaria o Tenerife podrían asumir tales funciones preventivas bajo criterios de máxima delegación, para varios de los otros cabildos ello supondría una complicación importante y un riesgo de desvirtuación del procedimiento, que no se puede pasar por alto. Tampoco parece aconsejable crear situaciones diferenciadas entre los cabildos, cuando realmente no hay por el momento razón mayor que obligue a una delegación en este último supuesto de EDIE, toda vez que no está directamente vinculada a una delegación de gestión.

Algunas consideraciones colaterales

El presente caso de delegaciones se ve inmerso en circunstancias extra-jurídicas que poco favorecen el necesario talante conciliador que debería inspirar toda negociación entre administraciones. Lógico es que afecte al proceso negociador, pero ambas partes deberían velar para que no trascendiera más allá de la configuración de la delegaciones. Promover el cambio de estructuras o leyes para acomodarlas a circunstancias temporales, muchas veces de tipo personal, no parece el camino más sensato.

La Ley 11/1990 está siendo contestada por sectores públicos y varios departamentos de la propia Administración Autonómica, a la vista del registro histórico de actuaciones de la Viceconsejería de Medio Ambiente como órgano ambiental. Una ley impregnada de un espíritu de autocontrol por parte de la Administración Pública, se ha desvirtuado al concentrarse mayoritariamente sobre el ciudadano y en ocasiones con cierta prepotencia. Ello es más grave cuanto que los planteamientos de los técnicos responsables han sido extremistas y a menudo, tildados de “fundamentalistas”, constituyendo el trámite de impacto un escollo, más que un beneficio en un gran número de casos.

⁷ Resulta algo paradójico hablar de impacto ambiental cuando la Ley 11/1990 es de Prevención del Impacto Ecológico. Se denota una influencia de la legislación estatal.

El “exceso de celo”, por llamarlo de algún modo, ha derivado en interpretaciones sesgadas de la Ley, en exigencias desmesuradas e inapropiadas, y en atropellos a los derechos del ciudadano que se ve inerme ante “las inmunidades del poder” (*sensu* García Enterría). Lo asombroso del caso, es que los responsables que han venido haciendo tan flaco servicio a la cosa pública se han mantenido en su cargo, sin que haya indicios inminentes de que tales circunstancias vayan a cambiar.

Ello justifica la aprensión por parte de los Cabildos, que temen verse frenados en la gestión transferida de los Espacios Naturales Protegidos si las declaraciones de EBIE, que son vinculantes, se mantienen en manos de la Consejería.

Por la otra parte también se expresan “recelos” frente al talante desarrollista atribuido a algunos Cabildos. Asimismo, la existencia de un Servicio de Impacto Ambiental, probablemente hipertrofiado⁸, y las incertidumbres que se generan en el nutrido personal frente a un posible planteamiento extremo en las delegaciones, tampoco contribuye a facilitar la conciliación entre ambas posturas.

Parte de los problemas habidos con la Ley 11/1990, radican también en no haber desarrollado los instrumentos para simplificar y facilitar los procedimientos (cédulas ambientales, índices de contenido, etc) que la propia norma contempla.

Por otro lado, existe una propuesta de «*Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*» que va a tener repercusión en la materia que nos ocupa. Dicha Directiva prevé la realización de evaluaciones de impacto a nivel de planes y programas; es decir, en una fase previa a la fase de proyectos. La Ley canaria 11/1990, a diferencia de la Directiva Europea (85/337/ CEE) y otras leyes territoriales, contempla ya algunos de estos supuestos⁹, pero con distinta perspectiva y procedimiento.

Las nuevas evaluaciones de planes y programas no serán vinculantes y corresponderá resolverlas, en cada caso, a la autoridad competente para autorizar dichos planes y programas. Los planes de gestión específicamente destinados a zonas especiales de conservación y adoptadas con arreglo al artículo 6 de la Directiva Hábitats (92/43/ CEE) quedarán excluidos. Tal será la circunstancia de muchos espacios naturales de la Red Canaria.

La irrupción de la nueva Directiva obligará a un nuevo planeamiento jurídico, momento propicio, y no antes, en el que se pueden reajustar algunos pormenores de la Ley 11/1990.

.../...

⁸ El Servicio de Impacto Ambiental se ocupa incluso de las Evaluaciones Básicas en Espacios Protegidos (ASE), cuando la lógica aquí explicada apunta a que debería ser el Servicio que gestiona dichas áreas, quien se ocupe de ellas.

⁹ Planes de Ordenación de Montes, Planes Insulares de Residuos Sólidos, Planes de Regadío, Planes Municipales de Ordenación Urbana, etc.

Conclusiones

1. Las delegaciones en materia de Prevención del Impacto Ecológico deberían emprenderse en el contexto técnico-jurídico que enmarcan el resto de las delegaciones planteadas (forestal, gestión de espacios protegidos, etc.), y al margen de circunstancias personales puntuales, por muy calamitosas que estas sean.
2. La función de órgano ambiental en supuestos de Evaluación Simple de Impacto Ecológico (EBIE) en Áreas de Sensibilidad Ecológica (ASE) debería ser delegada a los Cabildos Insulares.
3. Los Cabildos Insulares deberían dotarse de servicios especializados en gestión de espacios naturales y capacitarles para la realización de los Estudios Básicos de Impacto Ecológico que les corresponda, así como para intervenir en la evacuación de Declaraciones de Impacto en tales supuestos.
4. Las Evaluaciones Básicas de Impacto Ecológica deben ser contempladas como un proceso simple y rápido de chequeo de circunstancias, que no implica la realización de inventarios ni estudios complejos. En supuestos de ASE, se debe emplear como vía para reclamar una Evaluación Detallada, si las circunstancias así lo aconsejan.
5. La función de órgano ambiental en supuestos de Evaluación Detallada de Impacto Ecológico fuera de ASE debería ser mantenida en la Comunidad Autónoma.
6. Todos los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos que tengan pendiente de desarrollar su estatuto o reglamento, deberían incluir en él la función de órgano ambiental que les confiere la Ley 11/1990.
7. Todos los órganos ambientales implicados deberían comenzar a desarrollar los instrumentos que ofrece la Ley 11/1990, empezando por elaborar Índices de Contenido para los tipos de proyectos o actuaciones más comunes.

La Laguna, a 4 de junio de 1997

Antonio Machado Carrillo
EurBiol