

«Medio ambiente. Luces y sombras en el conflicto ambiental»

La cuestión ambiental está presentando serias dificultades en el campo de la resolución de conflictos, tanto a escala internacional como local. Es en esta escala donde el vasallaje de las prisas en la implementación de la normativa comunitaria, junto a la ausencia de debate y un concepto caduco de participación presente en el impreciso y obsoleto procedimiento tradicional, impide un tratamiento consensuado y racional de los conflictos. El texto, tras una crítica de la política estatal y de las CC.AA. en la aplicación del procedimiento E.I.A., aborda algunas reflexiones metodológicas particularizando una propuesta orientativa para el caso de los residuos tóxicos industriales, extendible a muchos otros conflictos presentes en la gestión de la política medioambiental.

Ingurugiroaren auzi hau arazo larriak sortzen ari da gatazka desberdinen konponbidean, bai nazioarte mailan eta bai udalerrri-maila. Eta maila honetantxe, hain zuen, Komunitateko gidaraua martxan jartzeko presen morrontzak, eztabaida-faltarekin eta ohizko prozedura lauso eta zaharkituan ematen den partaidetzaren kontzeptu galkorrarekin batera, ez du uzten gatazken tratamendu kontsentsuatu eta razional bat eramaten. Testuak, Estatutak eta Komunitate Autonomoek E.I.A. prozeduaren aplikazioan daramaten politikaren kritika egin ondoren, metodologiari buruzko gogoeta batzuei ekiten die, hondakin toxiko industrialen kasurako proposamen orientatibo bat emanez, proposamen hori ingurune-politikaren gestioan bizi-bizirik dirauten beste hainbat eta hainbat gatazkatara hedatzeko eragozpenik gabe.

The environmental question is causing serious difficulties in the field of the resolution of conflicts, both at an international and local level. It is at this level that the obligatory haste with which community regulations are being implemented, together with the absence of debate and an invalid concept of participation present in the imprecise and obsolete traditional procedure, impede a consensual and rational treatment of the conflicts. The text, after a criticism of state and autonomous community policies in the application of the E.I.A. procedure, includes some methodological reflections, with specific reference to the case of toxic industrial waste, which can be extended to many other conflicts present in the management of an environmental policy.

1. Súbita internacionalización ambiental
2. ¿Hay salidas en la escala internacional?
3. Transvase de los recursos militares al problema ambiental
4. La dimensión local. Reflexiones desde al praxis
5. La participación pública en la evaluación de impacto ambiental
6. ¿Cómo entienden la participación en EE.UU. y en Europa?
7. La directiva comunitaria y los reales decretos a la luz de la participación
8. La participación pública una exigencia inaplazable
9. El caso de los residuos tóxicos industriales. Paradigma del conflicto
10. Síntesis de diagnóstico y propuestas

Palabras clave: Medio ambiente, normativa comunitaria ambiental, residuos tóxicos industriales.
Nº de clasificación JEL: Q01, Q56, Q57, Q51

El medio ambiente ha adquirido súbitamente una importancia constatable tanto en la escala internacional como en la local. Los problemas ambientales con implicaciones de carácter global, que fueron denunciados desde hace muchos años por sectores científicos medioambientalistas y ecologistas, demandan con urgencia ya hoy de acciones o políticas globales difíciles de articular. El conflicto medio ambiental va a enfrentarse con serias dificultades en su gestión de políticas internacionales al afectar incluso al modelo de desarrollo presente en los países desarrollados. Desde esta perspectiva se abre un debate pendiente apuntándose algunas claves de interés para la resolución de la controversia que promete agudizarse durante la próxima década.

La experiencia en la escala local revela serias dificultades que están requiriendo de soluciones urgentes por la magnitud de los conflictos. Conflictos que tienen su origen más en un impreciso y obsoleto procedimiento que en el reconocimiento generalizado que se observa con respecto a la necesidad de resolver satisfactoriamente el problema.

En este contexto se abordan algunas reflexiones metodológicas sobre la concepción existente en el Estado de lo que debe entenderse por la participación pública, utilizándose el marco que ofrece en la actualidad el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, origen en mi criterio de gran parte de los conflictos existentes. El caso de los residuos tóxicos industriales tipifica inequívocamente las dimensiones socio-políticas y territoriales de las controversias en la escala local, preludio de las dificultades que presenta la gestión ambiental a escala internacional. La elaboración de un diagnóstico y de unas propuestas orientativas destinadas a ser debatidas y contrastadas pretenden abrir esa vía, aún desconocida en el Estado, que permita avanzar en el enfoque metodológico de la resolución de conflictos.

1. SÚBITA INTERNACIONALIZACIÓN AMBIENTAL

No hay duda ya de que la cuestión medioambiental a escala internacional o planetaria ocupará un protagonismo de

primer orden en la última parte del presente siglo. La década del 90 va a ser la del fin de la guerra fría, la desmilitarización y el desarme, al menos en Europa, la década de la perestroika y de la nueva, revolucionaria experiencia, de los países del Este. Pero sobre todo, parece estar inequívocamente marcada por la insistente presencia, a escala mundial, de una nueva amenaza protagonizada por el grave problema ecológico que, súbitamente, está trasladándose desde las voces de los tan denostados ecologistas y premonitores científicos como Barry Commoner, Amory Lovins y muchos otros hombres de ciencia relegados a la marginalidad, a los grandes estadistas. El resultado de tan repentina reconversión es aún impredecible pero el hecho, indudablemente, está ahí.

La constatación de importantes riesgos y desajustes en el ecosistema del planeta Tierra, reflejados en acontecimientos y procesos que amenazan seriamente la vida sobre él son una constante en las declaraciones y mensajes políticos. Así, una enumeración sucinta de problemas observados en la escala global o planetaria son objeto de especial preocupación:

- dilema energía-medio ambiente;
- grave riesgo y peligro del ciclo de la energía nuclear;
- desaparición de la capa de ozono;
- pérdida creciente de zonas de selva y boscosas;
- desertificación a gran escala y erosión-deterioro generalizado del suelo productivo;
- contaminación de océanos, aguas superficiales y subterráneas;
- extinción de especies sin precedentes;
- contaminación del aire y riesgo específico del efecto invernadero;
- proliferación de residuos tóxicos y peligrosos.

Todas estas dimensiones del problema ecológico y medioambiental parecen estar presentes en las recientes declaraciones de políticos y organismos que reclaman atención y fórmulas

internacionales, sin definir y articular la estrategia que revierta la tendencia.

El Presidente de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, afirma que «hay que resolver los problemas ecológicos con medidas globales que comprometan a todos los países. Hay que adoptar una opción de desarrollo deseable, esto es, acorde con el entorno» (1).

También el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar muestra la preocupación de ese organismo cuando declara «la situación de emergencia existente en la Tierra por la degradación del medio ambiente exige una estrategia común de todos los Estados. Es necesario un cambio fundamental en las actitudes de la sociedad para afrontarlo...» (2). El Club de Roma volvía a insistir el pasado mes de marzo en su preocupación por la «deficiencia de los mecanismos de mercado» a la hora de abordar los problemas globales del medio ambiente, requiriendo un enfoque estratégico a largo plazo (3). El medio ambiente y la senda por la que está discuriendo la controversia ecológica representa más un desafío político que científico, por mucho que traten de desviarse las raíces y manifestaciones del problema hacia las nuevas tecnologías o el llamado progreso científico. Encontrar fórmulas originales, mágicas, que resuelvan el problema sin cuestionar la base sobre la que se sustenta la economía de mercado y la ética del crecimiento económico, soportada hasta la fecha por los países desarrollados, es una ilusión vana que, además, carece de soporte científico alguno cuando dicha filosofía o modelo de crecimiento pretende generalizarse a todos los países del planeta (4).

Sin embargo, el presidente G. Bush, consciente del grave problema ambiental que amenaza a la Humanidad, pretende sin embargo un maridaje «crecimiento económico - medio ambiente - mercado

(1) El Correo Español 19/2/1989.

(2) Ibid., 16/1/90

(3) El País 2/3/1990. Véase Ponencia de José Allende «Escala Local y Escala Internacional en el Conflicto Ambiental» presentada en IV Simposio Iberoamericano de Medio Ambiente y Municipio, marzo 1990, para una relación de declaraciones informes requiriendo una acción urgente (De próxima publicación en Ciudad y Territorio).

(4) Cuestión ésta desarrollada con extensión en José Allende, Loc. cit., 1990.

libre» de difícil realización si su modelo de consumo se extendiera también a los países del Tercer Mundo, máxime cuando EE.UU. contribuye con un 24% al envío de dióxido de carbono a la atmósfera del planeta. Declaraba G. Bush recientemente: «Es preciso que nuestra política ambiental se conjugue con el crecimiento económico y los principios del mercado libre...; cualquier política de medio ambiente que no tenga en cuenta los factores económicos está condenada de antemano al fracaso... es necesario una armonización a escala mundial del bienestar ecológico con el económico» (5). Ciertamente difícil si no existe voluntad de cambio alguno en el modelo de crecimiento seguido hasta la fecha y en la ética de consumo que caracteriza a ese país.

Más esperanzador resulta M. Gorbachov que defendía con énfasis en un foro internacional. Foro Mundial sobre el Medio Ambiente celebrado el pasado enero en Moscú, «la necesidad de ecologizar la política». Este estadista solicita «un plan ecológico mundial para lograr un medio ambiente saludable» y aboga por elaborar una «estrategia internacional para impedir o reparar el deterioro sufrido por el medio ambiente y la formulación de un código internacional de ética ecológica junto a un programa global de acción para proteger la biosfera» (6). Gorbachov insiste en que «debe establecerse un mecanismo internacional de control ecológico y desarrollarse un sistema internacional para intercambiar tecnologías ecológicamente limpias que resulte accesible a todas las naciones», pero a la vez reclama «ecologizar nuestra sociedad» «ecologizar la política», proponiendo «la obligatoriedad para todos los Estados de éste código de ética y normas comunes de actitud civilizada hacia la naturaleza». Un cambio digno de elogio teniendo en cuenta la situación ambiental en la URSS, que va a requerir grandes dosis de voluntad política y la articulación de mecanismos internacionales diferenciados con el Tercer Mundo y en gran medida radicales, en cuanto al modelo tradicional de crecimiento de los países industrializados.

(5) El País 18/4/1990.

(6) El Correo Español 20/1/90 y El País 29/4/90.

2. ¿HAY SALIDAS EN LA ESCALA INTERNACIONAL?

Siendo conscientes de que las soluciones a las amenazas ambientales provocadas por la actividad desplegada por el hombre y, en particular, por el modelo de crecimiento adoptado por los países denominados desarrollados, sólo pueden llegar de enfoques y estrategias globales o planetarias que reconsideren la senda seguida hasta hoy, el cambio obligado suscita propuestas, reflexiones e interrogantes, que van a exigir soluciones relativamente inmediatas y consensuadas a escala internacional.

Como primera barrera a una política común, uniforme, se observa la confrontación que afecta drásticamente a la visión particular del problema desde dos bloques antagónicos, los países industrializados o desarrollados y aquellos englobables en el Tercer Mundo. A una escala inferior se produce esa confrontación entre países de un mismo bloque que, sin embargo, disfrutan de grados relativamente distantes en su nivel de desarrollo, concebido tal y como lo hace la economía de mercado. La mayor responsabilidad en la esquilma de los recursos naturales del planeta, y en el preocupante deterioro de las variables ambientales del ecosistema de la Tierra recae, invariablemente, sobre los países industrializados que son los primeros que levantan la bandera del peligro y la voz de alarma. Conscientes hoy de que los problemas ecológicos requieren de soluciones globales, consensuadas, parece razonable pensar que no puede exigirse el mismo esfuerzo a todos los países, máxime cuando no se les da a aquellos del Tercer Mundo la posibilidad de avanzar con más velocidad en su desarrollo en base a sus propios recursos naturales, sin que paralelamente se produzcan cambios consistentes en los estilos de vida y modelo de desarrollo vigente en los países industrializados. La penalización que está exigiendo el cambio en la senda marcada por el modelo de crecimiento de los países desarrollados no puede ser extendida a esa otra mitad del planeta en igualdad de condiciones terapéuticas. El conflicto, pues, está planteado en términos muy complejos y las soluciones van a ser enormemente difíciles si previamente no se reconsidera el propio modelo de crecimiento y el

funcionamiento de las bases en que se sustenta la economía de mercado, incapaz de internalizar hasta la fecha la destrucción del patrimonio natural del planeta.

Las diversas dimensiones del problema medioambiental, si bien tienen su origen en actuaciones locales, requerirán sin duda algunas soluciones articuladas a escala internacional, pero éstas deberán formalizarse en base a criterios de equidad y a través de políticas diferenciadas pero coordinadas, ya que los ecosistemas naturales, antes citados, carecen de fronteras. Los recursos naturales no pueden ser explotados sin límites y el modelo actual de crecimiento altera peligrosamente los ciclos naturales del planeta, por lo que los países desarrollados, además de reconsiderar su concepto de desarrollo deberán favorecer con gran imaginación y lucidez fórmulas y estrategias que permitan a los países del Tercer Mundo alcanzar dignas cotas de desarrollo sin degradar y deteriorar aún más el patrimonio natural de la Humanidad.

Como insistentemente declara Mustafá Tolba, director del Programa Ambiental de las Naciones Unidas: «Nada que no sea una solución global servirá. Y esta solución a su vez, depende de un cambio básico en el concepto que tiene la sociedad del desarrollo económico... El obstáculo para una actuación inmediata y eficaz sigue siendo la falta de voluntad política» (7).

Por esas razones aparece cada vez con más frecuencia en convenciones, conferencias internacionales, informes y protocolos el término «desarrollo sostenido» no exento de cierto confucionismo cuando se habla también de «crecimiento sostenido», «crecimiento sostenible», «crecimiento sustentable», etc.

El concepto de desarrollo sostenido, pendiente aún de desarrollar e incorporarse en la práctica de las políticas económicas de los países desarrollados, que es donde primero tiene que justificar su validez y eficacia, tiene su origen en la reconsideración del modelo de crecimiento económico vigente y en un nuevo enfoque de la ética del desarrollo de la sociedad industrial que ha deificado irresponsablemente el crecimiento

ilimitado, ya insostenible a escala planetaria, además de moral y éticamente indeseable al condenar al subdesarrollo a amplios sectores de la Humanidad (8). A nadie se le escapa la aparente contradicción que aparece en la actualidad entre la creciente presencia de la amenaza ambiental, producto de un modelo despilfarrador de consumo, y una mayor aceptación y reforzamiento de las teorías del mercado libre a escala mundial, lo que ciertamente dificulta las posibles soluciones, razón por la que E. Daly se pregunta: ¿Es el comercio libre amigo o enemigo del desarrollo sostenido? (9).

3. TRANSVASE DE LOS RECURSOS MILITARES AL PROBLEMA AMBIENTAL

El final de la guerra fría y la nueva ética que parece presidir las relaciones entre las llamadas superpotencias ofrece soluciones imaginativas, dentro de la cooperación, ante la inminente liberación paulatina de ingentes recursos económicos destinados hasta la fecha a usos militares. La reducción de efectivos militares, tanto estratégicos como convencionales, se abre camino día a día de forma inimaginable alumbrando una nueva y revolucionaria etapa en las relaciones Este-Oeste. Desde esta perspectiva, y sin que ello pretenda resolver el problema, que es de carácter estructural y político, el transvase de parte de esos ingentes volúmenes de recursos económicos que irán liberándose del sector de defensa o militar hacia su utilización civil, en el campo de la protección y recuperación ambiental del Planeta, representa una oportunidad que contaría, sin duda alguna, con el aplauso y la aprobación generalizada de toda la población del Planeta. La destrucción y reducción de armas estratégicas y convencionales sigue progresando a pasos agigantados. Muy pronto la razón de ser de la OTAN y del Pacto de Varsovia dejarán de tener sentido al acelerarse el proceso de desarme y transformarse en organizaciones de contenido político y no

(8) Para profundizar en el conflicto crecimiento-medio ambiente y su enfoque desde el Tercer Mundo véase J. Allende, Loc. cit., 1990.

(9) Herman E. Daly: «Política Económica Ambiental y Desarrollo Regional Sostenido», ALFOZ, nº 68, 1989.

(7) El País 18/4/90.

militar. El ahorro en gastos militares será de tal magnitud que se presenta una oportunidad irrepetible de trasladar esos recursos al problema ambiental, sentido globalmente como la mayor amenaza para la supervivencia. Consecuentemente, aunque no resulte musical el mensaje «desarme militar-rearme ambiental», políticamente puede resultar altamente eficaz.

La Unión Soviética espera reducir en un 14,2% como mínimo sus gastos de defensa para 1991, visualizando con posterioridad recortes más drásticos. También EE.UU. ha reducido su presupuesto de defensa en un 13% desde 1985 y espera rebajarlo desde \$319,3 billón a 265 en 1994 y 251,3 en 1996(10). Según recientes valoraciones EE.UU. puede ahorrar más de \$500 billón durante la próxima década si la competencia militar se reemplaza por una acción conjunta de reducción de armamentos (11).

4. LA DIMENSIÓN LOCAL. REFLEXIONES DESDE LA PRAXIS

Similares dificultades a las observadas en la escala internacional se presentan en la escala nacional y local donde la temática medio-ambiental representa el campo de experimentación más instructivo para avanzar en la reciente disciplina de la teoría de la resolución de conflictos.

Si bien pensar globalmente resulta obvio por la propia naturaleza de la cuestión ambiental, los conflictos surgen al actuar localmente. Es pues en la dimensión local donde es necesario toda una metodología y praxis política que está aún por desarrollar en el caso concreto del Estado español, marco de referencia en el que me voy a centrar.

La cuestión medioambiental ha sido entendida en la mayoría de los países europeos como una dimensión del desarrollo socioeconómico con creciente relevancia, razón por la cual el Acta Única Europea incorpora al Tratado CEE una

subdivisión VI bajo el título Medio Ambiente, en la que además de enfatizar que la acción de la Comunidad tendrá por objeto «conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente así como garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales», el punto 2 del Artículo 130R explícitamente señala que «las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad». En ese contexto el instrumento más significativo, al hilo del que es necesario y urgente generar un debate y propiciar reflexiones desde todas las partes en conflicto, es sin duda alguna la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.).

Sin pretender aquí realizar un análisis en profundidad de este instrumento-procedimiento, para lo que remito al lector a mi reciente trabajo sobre el tema (12), sí conviene centrarse en algunos aspectos que están resultando más conflictivos en la aplicación de la normativa E.I.A. Concretamente aparecen conflictos de envergadura centrados en la interpretación de lo que se entiende por participación pública, foco crucial de los conflictos, y en las actitudes con respecto a temas sectoriales de gran relevancia como pueden ser los contenciosos de la reciclación de subproductos industriales, los residuos sólidos urbanos y los residuos tóxicos y peligrosos, aspectos todos ellos de casuística muy diferenciada pero que, confusa y equivocadamente, se mezclan en la misma cacerola.

5. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA E.I.A.

Con la entrada en enero de 1986 en la C.E.E., el Estado español está obligado a incorporar en su ordenamiento ambiental las directrices y objetivos que emanan de la Política Ambiental de la C.E.E. y, en concreto, la Directiva sobre Evaluación de Impactos sobre el medio ambiente de ciertas obras públicas y privadas (13).

(12) José Allende: «La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de Referencia y Aspectos Relevantes a Debatir», Ciudad y Territorio, n.º, 1990.

(13) Directiva sobre E.I.A. de ciertas obras públicas y privadas. Aprobada en Consejo de la CE de 27 de junio de 1985 (85/337/CEE). JOCE N.º L, 175, de 5/7/85.

(10) William W. Kaufmann: «A Plan to Cut Military Spending in Half», Bulletin of the Atomic Scientists, march, 1990.

(11) Ibid, p. 39.

Por tratarse de una directiva es obligatoria en el resultado pero permite un cierto grado de maniobra a los Estados miembros, haciendo necesario su adaptación al derecho interno de cada país. Adaptación realizada en Real Decreto Legislativo 1302/86 de 26 de junio, que obliga desde el 20 de julio de 1988 a la EIA para proyectos muy específicos que figuran en el Anexo de dicho Real Decreto (14).

Con posterioridad, por Real Decreto 1131/ 88 de 30 de septiembre se aprobó el Reglamento de E.I.A. (15) que intenta completar ya de forma más pormenorizada las lagunas conceptuales, de contenido y procedimentales, detectadas en el Real Decreto de 1986.

La reciente experiencia del Estado español en el proceso EIA, sin proceder previamente a un debate y reflexión colectiva en el seno de las instituciones, corpus científico y agentes sociales, está provocando rigideces y distorsiones en el procedimiento que dificultan la comprensión y aplicación del sentido y espíritu de la Directiva europea y del Real Decreto y Reglamento EIA. Uno de los aspectos más relevantes e incisivos que requieren con urgencia un amplio debate y profundización es aquel que aborda la participación y consulta pública, además de la información, insuficientemente definida en la legislación española y, consecuentemente, interpretada de forma harto confusa y conflictiva. Esta fase trascendental, según se desprende de la Directiva europea y como insistentemente se reafirma desde los más prestigiados tratadistas de este procedimiento como es Norman Lee, se refiere no al tradicional sistema de las «alegaciones» que el franquismo ya reguló y contempló, sino a la participación y consulta institucional y pública, tal y como aparece explicitada en la Directiva europea.

Norman Lee y C. Wood señalaban premonitoriamente en 1978: «Creo que la principal preocupación del sistema E.I.A. radica en sus aspectos procedimentales... particularmente la cuestión más sensible del papel de la

consulta y participación pública». Estos mismos autores afirmaban recientemente que entre los cambios más importantes que están anticipándose en el sistema EIA, figuraba «una mayor atención a la consulta efectiva y participación pública en el proceso EIA» (16).

6. ¿COMO ENTIENDEN LA PARTICIPACIÓN EN EE.UU. Y EN EUROPA?

La NEPA en EE.UU., fuente directa de la Directiva comunitaria, implemento la EIA bajo el criterio «si se incrementa sustancialmente la participación pública sería un éxito, si esto no ocurre será un fracaso» (17).

La NEPA concede gran importancia a la consulta y participación pública, entendiéndose que debe iniciarse lo antes posible. Se reconoce que la capacidad de supervisar los estudios de impacto ambiental y alternativas antes de la toma de decisiones representa una reforma administrativa importante. Racional, porque permite un escrutinio independiente y contrastado, además de una verificación de las bases analíticas y políticas para las decisiones gubernamentales; y democrática puesto que facilita un acceso más amplio a un conocimiento previo de las intenciones de los promotores. Tanto el estudio de impacto y su evaluación como la elaboración de alternativas deben estar sujetas al control y escrutinio público, además de las instituciones. Precisamente la evaluación y el contraste de alternativas, debido a los juicios de valor y diferentes percepciones sociales a que están sujetos multitud de parámetros ambientales, sociales y territoriales, es por lo que el procedimiento no debe pasar sólo el escrutinio de las instituciones, por muy democráticas que éstas se entiendan. Es decir, el E.I.A. es el instrumento-proceso que permite, nace y se refuerza, con la incorporación al

(14) Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de junio de E.I.A. BOE n° 155, 30 de junio 1986.

(15) Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de junio.

(16) N. Lee y C. Wood: «EIA. A European Perspective» en Built Environment, n° 14, June 1978. Ver también EIA Trainer's Newsletter, Edited by C. Wood y N. Lee, University of Manchester Spring 1988.

(17) Robert Cahn: «The Impact of NEPA on Public Perception of Environmental Issues», Environmental Law Reporter 3-1976.

procedimiento de esquemas de democracia participativa, por contraste con la democracia representativa, para la que no es necesario este procedimiento pues entiende que para eso están las instituciones.

En la actualidad la Ley prevé en ese país un control independiente por la Comisión EIA y una inspección pública en la que, como en Italia, una comisión de expertos independientes reunida por el Ministerio de Medio Ambiente realiza la valoración sobre la idoneidad del EIA. La mayoría de los Estados miembros, no así el Estado español, han introducido una inspección externa del EIA por un órgano neutral aunque, como señalan R. Coenen y J. Jorissen, la directriz no lo exija explícitamente (18).

La normativa de los Países Bajos concede, también, gran importancia a la participación pública y análisis de alternativas. En Dinamarca el EIA se integra en el marco de la planificación regional, dándose una participación ciudadana temprana y exhaustiva en la que se estimula activamente a la opinión pública con campañas informativas y fomentando el debate, estando obligada la administración a publicar todas las decisiones y a justificarlas o fundamentarlas. Es digno de resaltar cómo en este país participa también una comisión de expertos independientes, ajenos al proyecto y creada para la realización y control del EIA, junto a las Direcciones Generales para el Medio Ambiente y Planificación Territorial, que dependen del Ministerio citado.

Merece resaltar en este contexto cómo el Consejo Europeo de Derecho del Medio Ambiente, en resolución nº 7 adoptada el 3 de junio de 1978 en Colmar, estableció también unos Principios Directores para el procedimiento de estudios de impacto (19). El Consejo Europeo apunta diecinueve principios de enorme interés, incidiendo en sus consideraciones en que «las consecuencias ecológicas no

pueden ser evaluadas verdaderamente más que con la participación efectiva de los ciudadanos afectados» por lo que enfatiza la necesidad de «garantizar la transparencia en el proceso de decisión». Este principio de que en la temática medioambiental la evaluación no puede ni debe hacerse desde los despachos cerrados de la Administración acota significativamente la fase crucial del procedimiento. El Consejo Europeo también contemplaba que un organismo independiente debía decidir los casos concretos dudosos además de que pudiera prescribirse que expertos u organismos independientes estuvieran encargados de la preparación del estudio de impacto en su totalidad o en parte, pagados por el promotor. Resalta en el documento la insistencia que se hace en la participación, incluyéndose audiencias públicas con presencia del promotor obligado a responder a las objeciones y observaciones formuladas (Principio X); nuevamente se habla de participación a través de un proceso verbal de audiencia pública con eventuales expertos, etc. (Principio XII).

La importancia pues de la participación y el interés porque se articule razonablemente a lo largo del proceso EIA, debería ser prioritario para la propia Administración ya que el éxito del sistema EIA depende en gran medida de que se alcance una participación razonable que vehicule por canales reglados la opinión pública y sus propuestas.

En algunos países, como en Canadá, este interés llega hasta el punto de que la Administración transfiera fondos a asociaciones o grupos independientes del promotor para la realización de un Estudio EIA de contraste (20). También en Irlanda existe una Comisión de Interpelación a la que puede acudir en caso de disconformidad. Esta Comisión se compone, entre otros, de representantes de asociaciones para la protección del medio ambiente y de otras agrupaciones sociales reconocidas (21).

(18) Reinhard Coenen et al, en «Jornadas de Evaluaciones de Impacto Ambiental», Junta de Andalucía y MOPU, Sevilla, noviembre 1988.

(19) Consejo Europeo del Derecho del Medio Ambiente, en *Revue Juridique de L'environnement*, 2, 1981.

(20) Véase Dobry, G.: *Review of the Development Control System: Final Report*, H.M.S.O., London 1975.

(21) D. Reinhard Coenen and Juliane Jorissen, *Jornadas EIA Sevilla*, 1988, Loe. cit., p. 25.

7. LA DIRECTIVA COMUNITARIA Y LOS REALES DECRETOS A LA LUZ DE LA PARTICIPACIÓN

En lo referente a la consulta y participación pública, tan enfáticamente contemplada en la Directiva Comunitaria como elemento fundamental del procedimiento, sorprende el desnutrido tratamiento que de esta importante fase procedimental se hace en los Reales Decretos, donde se presenta de forma tímida e imprecisa limitándose a señalar que «la participación pública ha sido recogida a través de la consulta institucional y la información pública de las evaluaciones de impacto». Si bien, como ha apuntado ya Mercedes Pardo «la CEE plantea la idea de facilitar al máximo la participación pública. La Directiva trata el tema del derecho a la participación pública de una forma extremadamente cuidadosa» (22), el insuficiente y huidizo tratamiento de la participación en la normativa española reduce la misma a la información y no a la consulta, chocando frontalmente con la Directiva Comunitaria que, además de darle un importante protagonismo en el texto, explícitamente requiere información y consulta. La modalidad de la consulta la deja al criterio de los Estados que podrán «determinar la manera según la cual el público deba ser consultado: por ejemplo por escrito o por encuesta pública» (Art. 6^o-3, "Directiva). El posterior Reglamento para la ejecución del Real Decreto 1302/86 corrige en parte esta dimensión participativa ampliándola y acercándola al espíritu que se desprende de la Directiva Comunitaria. Sin embargo la pobreza del planteamiento y la praxis reflejada por ejemplo en el contencioso del proyecto de autovía por el Leizarán, entre Navarra y Guipúzcoa, podría crear dificultades jurídicas con la CEE por no haber transcrito a la legislación española esos mínimos que exige la Directiva. Este documento, no hay que olvidar, establece los requisitos mínimos que deberán recoger las legislaciones de los Estados miembros. Como bien señala Jorge Castanyer, tenemos que insistir, «la participación ciudadana aparece en la

Directiva como uno de los elementos básicos de la evaluación y su importancia se destaca en reiteradas ocasiones» (23).

Continuar absurdamente, como lo hace el Reglamento 1131/1988, limitando la participación y consulta a la mera información, las viejas «alegaciones» y a la trasnochada cifra de «30 días hábiles», independientemente de la escala, tipo y magnitud del proyecto, sin desarrollar en profundidad las modalidades de consulta y participación, su alcance y sus virtualidades en cuanto al proceso de toma de decisiones, aparece ya hoy de todo punto improcedente, requiriéndose una urgente revisión del procedimiento como se está demostrando con el conflicto de las plantas de tratamiento de residuos en Cataluña, Euskadi, etc., y los innumerables contenciosos que se suceden en Navarra ante una Administración incapaz de establecer canales de diálogo y participación razonables.

Las consecuencias o implicaciones ecológicas, sociales y territoriales resultan pues prácticamente imposibles de evaluar si no se considera la participación efectiva de la comunidad o comunidades afectadas por unos proyectos particulares, siendo insuficiente la participación de las instituciones cuya composición política tiene una vigencia máxima de cuatro años. Consecuentemente los proyectos y sobre todo aquellos de gran envergadura requieren de un proceso de participación reglado y ordenado que agilice, por medio de un control externo imparcial el procedimiento. Mercedes Pardo lo expresa en los siguientes términos: «La valoración del impacto ambiental no se hace tanto en base a métodos o modelos rígidos o exactos, sino que se resuelve a través de un juicio de expertos que debe estar ponderado con la valoración social que las poblaciones afectadas —¡no dice las instituciones!— realicen en cuanto a lo que pueden ser sus preferencias u objetivos sociales» (24). Consecuentemente, es a través de esa importante asignatura pendiente entre los

(22) Mercedes Pardo: «El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España: limitaciones y oportunidades en la gestión del medio ambiente». Estudios Territoriales, 25 1987, p. 162.

(23) Jorge Castanyer Villa: «Participación pública en la E.I.A.», en Jornadas EIA, Sevilla, Loc. cit., 1988, p. 2. «Hay una gran decepción en las modalidades de participación», afirmó Castanyer refiriéndose al Reglamento español.

(24) Mercedes Pardo: Estudios Territoriales, 1987, Loc. cit., p. 161.

políticos y los agentes sociales, la democracia participativa, como podrá limitarse el posible despotismo existente en ocasiones, regulando y racionalizando para todas las partes en conflicto, la toma de decisiones de carácter fuertemente política.

8. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA UNA EXIGENCIA INAPLAZABLE

Desarrollar y reglar el proceso de participación pública en el Estado español es ya urgente tanto para la Administración, anclada en métodos impresentables, como para la iniciativa privada que ve relegados proyectos y programas de gran interés social e incluso ambiental, debido a la intervención poco ortodoxa y racional de politicastros y de algunos sectores sociales que se amparan en un falso ecologismo, o ecologerismo, para paralizar proyectos ante la inhibición de sectores políticos con responsabilidad de gobierno. El Estado español es un mosaico de comunidades y pueblos en los que se están dando procesos muy dispares en el comportamiento de la Administración, los sectores políticos y los agentes sociales. La necesidad de poder diseñar modalidades de participación y técnicas de investigación social que asistan y democraticen el proceso de toma de decisiones deberá pues considerar las diferencias notables que se observan en ocasiones en el comportamiento y actitudes de los distintos agentes implicados. Por ello resulta trascendental que al menos las CC.AA. utilicen su capacidad normativa, como sucede con el proceso EIA y la participación pública, para adaptarla a sus particulares circunstancias.

Pero antes de entrar en la casuística y en el diagnóstico y proposiciones para el caso del Estado, conviene clarificar aún algunos aspectos del proceso EIA y la participación pública, aspectos absolutamente necesarios para poder abordar algún tipo de terapia que allane y dulcifique el camino de la toma de decisiones, mitigando en lo posible la dureza y el desajuste de los conflictos ambientales, nacidos en su mayoría, como consecuencia de la irregularidad del procedimiento y de la imposición fraudulenta por ambas partes en litigio, según los casos.

Debe admitirse, sobre todo por parte de la Administración, que los valores sobre los que sustentan los ajustes de escalas y los pesos específicos de los distintos atributos en la evaluación, no deben ser determinados y ponderados de acuerdo a los juicios de valor del promotor, asesor o político. Es generalizado el juicio de los analistas en el sentido de que esta importante dimensión del proceso debe de considerar los puntos de vista y valoraciones de la comunidad afectada en primer término, obtenida a través de una consulta y participación razonable y bien delimitada (25). Y en esta labor resulta obligado que desde la propia Administración se favorezca e incentive la transparencia, en la información y participación, que debe propiciarse y facilitarse al máximo con objeto de democratizar y, a la postre no se olvide, agilizar el proceso EIA.

Teniendo en cuenta que el estudio EIA lo va a realizar aquí el propio promotor, está sobradamente justificado garantizar procesos no sólo de información, sino sobre todo de consulta y participación efectivos, contemplándose en muchos países, y sobre todo en determinados proyectos conflictivos, la colaboración con los poderes públicos de institutos o comisiones científicas independientes que doten de neutralidad al proceso (26).

El procedimiento descrito parece aún más necesario y obligado cuando el promotor es un departamento de la Administración, es además el órgano sustantivo encargado de conceder la licencia y, para más coincidencia, dentro de la misma Consejería radica el órgano ambiental responsable de emitir la declaración de impacto. Es decir, como ocurre en algún proyecto de autovía, bajo una misma Consejería o un consejero recaen juntas todas las responsabilidades al ser íntegramente juez y parte. Es promotor del proyecto, es órgano sustantivo y es órgano ambiental, por lo

(25) Véase Norman Lee: «Environmental Impact Assessment: A Review», *Applied Geography*, nº 3, 1983. Este autor insiste en el mayor uso de las técnicas de investigación social para determinar la importancia relativa que las comunidades dan a los diferentes impactos ambientales.

(26) Michel Prieur: «El respeto del Medio Ambiente y los Estudios de Impacto», *Revue Juridique de L'Environnement*, 2/1981.

que la participación de institutos de investigación independientes, con la presencia de la Universidad y personas de reconocido prestigio, neutralidad y objetividad, parece ser la única garantía del procedimiento.

El procedimiento y el espíritu de la Directiva Comunitaria exige que se den garantías de objetividad en ese necesario escrutinio independiente y neutral que demanda la evaluación del proyecto y sus alternativas. Sólo desde este nuevo marco social y político es factible y razonable abordar hoy la problemática medioambiental pues, de otra manera, se corre el peligro de que el proceso EIA sea observado como una farsa, un adorno de decisiones previamente tomadas que trata sólo de legitimar el proyecto. Y esto, no interesa ni a la Administración, ni al promotor ni a la comunidad afectada.

Este arbitraje externo, imparcial, se hace necesario también y es fuertemente deseado desde sectores ciudadanos y ecologistas, cuando se producen intervenciones oscuramente interesadas de grupos «ecologeros» o sectores políticos en la oposición municipal, que distorsionan con la manipulación y la demagogia el debate y el auténtico proceso participativo ante la sorprendente inhibición de la Administración, más preocupada por garantizarse unos votos que por clarificar la controversia (27). La ausencia de una auténtica consulta y participación reglada favorece el que conflictos y rencillas políticas locales se transvasen a una manipulada contestación pública de un proyecto con objeto de desprestigiar o desautorizar al grupo político local en el poder que apoya el proyecto.

Otras veces a través de la mentira y tergiversación de la información, amparada en determinados sectores de los medios de comunicación que se soportan en el sensacionalismo, se manipula y confunde el significado, alcance e impactos, de un determinado proyecto, sin que la Administración haga nada por clarificar el contencioso. Esto, evidentemente, perjudica tanto a los planteamientos del ecologismo racional y

coherente que, indirectamente, queda desprestigiado, como a la confianza que la iniciativa privada pueda conceder a los procesos de EIA y a la racional incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones. Mercedes Pardo incidía también en estas situaciones cuando comenta con agudeza «ha habido también experiencias en las que el EIA ha sido el centro de tensiones e intereses ajenos a las propias conclusiones del estudio, utilizándose por parte de la Administración local u otros como arma arrojada para intentar sacar el máximo de ventajas económicas o de otros órdenes distintos al proyecto» (28).

Tanto por una razón o por otra aparece muy urgente, a mi juicio, la necesidad de una auténtica participación reglada y, en su caso, de un sistema de arbitraje externo, un tribunal imparcial, independiente y neutral, que clarifique esos conflictos y dote al proceso EIA y participativo de la seriedad y rigurosidad que demanda. Ello interesa, sobre todo, a la propia iniciativa privada que observará seriedad en el procedimiento y, consecuentemente, que verá agilizarse la tramitación y eficacia del proceso. También interesa en extremo al ecologismo racional, coherente y propositivo, y al movimiento ciudadano y agentes sociales que exigen ya una democracia participativa. Toda la responsabilidad gravita pues sobre la Administración que antepone una fe ciega en las instituciones sobre la racionalización de los procesos de toma de decisiones fundamentadas en la democracia participativa, que exige que el debate y la confrontación razonada se produzca también desde otras instancias distintas a las institucionales, tan desprestigiadas por otra parte en el momento político presente.

La «participación» pues no debe servir con su imaginería de talismán que justifique decisiones previamente tomadas, sino que debe demostrar que tiene un sentido democrático profundo y que realmente sirve, o es capaz, cuando el caso lo exija, de agilizar los procesos de licencias a proyectos, de modificarlos si es necesario o incluso de poner en cuestión su necesidad real. Si la EIA y la participación pública sólo cumplía un papel de falso comodín será rechazada

(27) El caso de una planta de recuperación de sales y aluminio por energía solar y medios mecánicos en Tabernas (Almería) y en Alquife (Granada) son casos escandalosos que espero poder desarrollar próximamente.

(28) Mercedes Pardo: Estudios Territoriales, 1987, Loc. cit, p. 158.

por los agentes sociales dificultando y poniendo seriamente en cuestión la toma de decisiones racional y coherente. Su papel está en canalizar, por la vía del diálogo y consulta, no sólo información, la razón y hasta la confrontación, la oposición o crítica consistente si la hubiera, y la valoración o percepción social del proyecto, por radical que ella fuera. El proceso participativo limpio e imparcial debe servir también para marginar y desautorizar ante la opinión pública la posición despótica o visceral en ocasiones de la Administración, y aquella incoherente o manipulada que pudiera proceder desde algunos sectores ciudadanos y «ecologeros». Sólo regulando y reglando con precisión el procedimiento se ahorrará tiempo, se ganará en eficacia, se democratizará el proceso y se evitarán a la postre muchos problemas agilizándose, cuando proceda, la licencia. Cuando ese instrumento-proceso de evaluación ambiental sea riguroso, imparcial y democrático, actuará de hecho sobre el promotor de cualquier proyecto antes de que el procedimiento se inicie, filtrando al mismo sólo aquellas iniciativas que tengan las máximas garantías de salir adelante.

Hay que reconocer que la experiencia habida en el Estado en procesos de participación pública y consulta ha sido hasta la fecha virtualmente inexistente, incluso en la planificación urbana donde el tablón de anuncios de las corporaciones locales ha representado el símbolo por excelencia de lo que se entendía por participación pública, absolutamente desnutrida e incluso despreciada por el corpus político-administrativo que, frecuentemente, ni siquiera se dignan contestar y debatir las alegaciones. Ciertamente las fórmulas de la democracia participativa aparecen aún muy lejanas de nuestra reciente experiencia democrática, por lo que se hace necesario incentivar y propiciar ese debate aún pendiente entre Administración, políticos, agentes sociales y académicos.

9. EL CASO DE LOS RESIDUOS TÓXICOS INDUSTRIALES. PARADIGMA DE CONFLICTO

La resolución parcial al problema de los residuos industriales tipificados como tóxicos y peligrosos a través de su tratamiento e incineración ejemplifican

una de las facetas más conflictivas del dilema costes ambientales locales-beneficios ambientales regionales, supracomarcas o globales.

En la actualidad la situación no puede ser más catastrófica pues la mayor parte de ellos, se calcula un 80% de los que se generan en el Estado, se vierten sin ningún tipo de tratamiento a los ríos, al mar o en vertederos incontrolados, con un importante coste ambiental local y global. Los vertidos indiscriminados de residuos tóxicos tienen dos claros culpables, la industria que los genera, tanto pública como privada, sin ofrecer una solución a su control y tratamiento, y la Administración que está permitiendo de forma expresa y tácita que esto suceda.

Se parte pues, en la búsqueda de soluciones, de una absoluta desconfianza, sobradamente justificada, de la ciudadanía y los agentes sociales, hacia el papel protagonizado hasta ahora por la Administración. Admitir esto es crucial para la búsqueda de soluciones consensuadas.

El tratamiento en una planta ubicada en un municipio específico, aunque disponga de unas compensaciones económicas locales, requiere sobre todo diálogo, participación y consenso, cuando se trata de residuos tóxicos y peligrosos. Hay otros casos, cuando el objetivo es almacenar inertes con fines de recuperar espacios degradados y torturados como canteras, viejas minas, etc., en los que el vertido controlado representa un beneficio local en lugar de un costo. Este supuesto, sin embargo, no debiera causar conflicto ambiental alguno aunque la desconfianza y el confucionismo existente está resultando sumamente perjudicial para esta saludable y razonable solución.

En el caso de los residuos tóxicos y peligrosos, aunque su tratamiento local cuando no resuelve en esa comunidad un problema de residuos industriales vertidos incontroladamente en la misma pueda suponer un costo ambiental, sin embargo genera de hecho considerables beneficios a escala regional o supracomarcas. Y esto es así porque la alternativa es seguir permitiendo su acumulación y dispersión por esa región sin control o tratamiento adecuado, como de hecho está sucediendo. Consecuentemente una planta para ese tipo de residuos resuelve el problema de su vertido incontrolado en multitud de localidades de su entorno

regional con costos ambientales de gran magnitud. El saldo neto desde la perspectiva ambiental es claro e inequívocamente positivo.

La solución consecuentemente tiene, en un horizonte inmediato de medio plazo, dos vías complementarias, necesarias, de actuación:

1. Paulatina incorporación de tecnologías limpias a los procesos industriales y progresiva eliminación en origen de los residuos tóxicos y peligrosos.
2. Tratamiento, mientras vamos incorporando la solución anterior que, evidentemente, no puede presentarse de la noche a la mañana, de los residuos en plantas «ad hoc». Esta solución, que deberá ir acompañada de importantes mejoras en el mantenimiento y gestión de la planta origen de la producción de residuos es pues parcial y contempla su concentración, tratamiento y vigilancia, en un único emplazamiento, aquél que minimice los costes ambientales y que pueda demostrarse es el más satisfactorio en la escala regional o de comunidad autónoma, según los casos. Ciertamente el conflicto se puede presentar en la aceptación local del emplazamiento que exige un procedimiento laborioso de consenso, participación y, en su caso, compensación, de la localidad seleccionada entre todas las alternativas de emplazamiento.

Es trascendental que la solución de plantas de tratamiento no se contemple como única ya que no invalida, ni mucho menos, el que se priorice una política ambiental preventiva a medio y corto plazo que se dirija al origen de la generación de esos residuos y elimine de raíz, en todos aquellos casos que esto sea posible, la producción de aquellos de difícil o imposible eliminación en su tratamiento. No invalida sino que refuerza la necesaria incorporación de tecnologías más limpias en los sectores industriales especialmente contaminantes, permitiendo asimismo un estricto control que evite su fraudulenta exportación al Tercer Mundo. Evidentemente esta es una solución estructural que exige también se contemple una nueva senda al actual modelo de crecimiento.

¿Pero, mientras tanto qué? Eliminar los residuos tóxicos y peligrosos en origen

no se resuelve de la noche a la mañana diciendo que no se produzcan, sino que es necesario introducir, hasta la implantación de un sistema económico generalizado basado en el desarrollo sostenido, soluciones parciales, bien con nuevas tecnologías, bien con su control estricto y tratamiento que vaya dulcificando coyunturalmente ese grave problema. No es posible cambiar el modelo de desarrollo de una sociedad depredadora y despilfarradora, que se fundamenta en un sistemático atentado al medio natural y a sus recursos, instantáneamente. El costo ambiental que se produce impidiendo, desde la escala local, un tratamiento controlado de estos residuos tóxicos que disminuiría sustancialmente el problema, origina un daño sobre el medio natural que será en muchos casos irreversible. Existen CC.AA. y regiones generadoras de estos residuos que no pueden permanecer esperando a que toda la solución provenga de actuaciones estructurales que incidan sobre la producción de los residuos en origen.

Al no encontrarnos en un sistema económico que funcione bajo el criterio y filosofía del desarrollo sostenido, frente al vertido incontrolado de residuos tóxicos industriales hay pues, insisto, dos soluciones que, hoy por hoy, no pueden ser contempladas como mutuamente sustitutivas, sino que debe exigirse a la Administración que se contemplen como íntimamente complementarias:

- Evitar en origen la creación de residuos, cuando esto sea posible, lo que sólo puede plantearse parcialmente y a medio y largo plazo, teniendo en cuenta la inercia del actual sistema productivo y consumista. Y ello afecta de lleno al corazón de la economía de mercado.
- Ir resolviendo el grueso del problema por medio del control y tratamiento en plantas «ad hoc» que, ciertamente, tendrán que ubicarse en algún emplazamiento, preferentemente en la región o país en el que se generen los mismos, y en aquella ubicación que se minimicen los costes ambientales locales y los costes sociales, incorporando las oportunas compensaciones a la comunidad local, siempre y cuando esta lo acepte.

En la segunda solución, la única viable a corto plazo, acompañada de la política

preventiva en origen, la confrontación «perjuicios o costos locales ambientales-beneficios ambientales supra-municipales», debería enfocarse en el marco de una metodología consensuada de resolución de conflictos en la que se prioricen aspectos, precisamente, de democracia participativa, cosa que hasta la fecha no se está haciendo:

- exhaustiva información del problema, como mínimo a escala de CC.AA., y soluciones técnicamente recomendables en las regiones objeto de análisis locacional, por ser mayoritariamente generadoras de los residuos.
- definición de objetivos y criterios, consensuados entre todos los municipios de la región afectada, que faciliten la búsqueda de alternativas de emplazamiento con absoluta transparencia, dando opción a que intervengan los agentes sociales preocupados e interesados en la resolución del conflicto.
- presentación y debate de las soluciones contempladas con la participación de los agentes sociales implicados, y con el control de un organismo neutral e independiente creado específicamente para el caso capaz de racionalizar y canalizar, ante la opinión pública y medios de difusión-comunicación, los términos y resultados del proceso.
- búsqueda conjunta de razonables sistemas de compensación socialmente (localmente) aceptados por la mayoría, además de la articulación de un órgano de control público permanente con participación de los agentes sociales más incisivos y con importantes poderes.
- compromiso político de iniciarse enfoques preventivos consistentes y viables, de manera que vayan avanzándose, a medio plazo, soluciones estructurales.
- estudio y definición de aquellos ámbitos espaciales (conjunto de comarcas, CC.AA., regiones, etc.), en los que el volumen de generación de residuos alcance el umbral razonable para la instalación de una o varias plantas de tratamiento.

La decisión en la escala local para el emplazamiento de este tipo de actividades, social y ambientalmente obligadas, debiera superar planteamientos «localistas» y estar por

encima de disquisiciones y enfrentamientos políticos que antepongan estrategias de confrontación interna frente al bienestar colectivo. Grupos políticos, partidos e incluso determinados sectores ecologistas que suscriben políticas ambientales específicas a escala supra-municipal e internacional, rechazan sorprendentemente luego soluciones, coyunturales, a estos problemas ambientales cuando necesariamente han de concretarse en la escala local y afecta a las jurisdicciones de su actuación. Para superar estas actitudes es necesario encontrar conjuntamente las soluciones dentro de un esquema de máxima transparencia, información, debate y, consecuentemente, dentro del marco de la democracia participativa. No es en absoluto defendible el insolidario mensaje que remite al municipio concreto en que se crean los residuos tóxicos (que normalmente proceden de un conjunto de industrias dispersadas regionalmente) la solución del conflicto, puesto que no se pueden construir tantas plantas incineradoras como emplazamientos en los que la actividad productiva crea el residuo. ¿Es que resulta razonable que cada comunidad disponga de una refinería de petróleo, un taller de fundición o una fábrica de enlatado de pescado? Todas las comunidades se van a beneficiar del consumo de los productos que proceden de esas instalaciones, creadoras de residuos. Desde un planteamiento radical lo razonable sería que las colectividades que rechazan, tras un planteamiento razonablemente consensuado, el emplazamiento de una planta de tratamiento, rechazaran además de la ubicación el consumo de esos productos que dan origen a los residuos, o que se hicieran cargo de los residuos si deciden consumir los productos derivados. ¿Es esa la solución?

Como no se lleguen a articular soluciones consensuadas bajo el marco participativo a escala local en este y en muchos otros problemas similares, por mucho que se piensen y coordinen globalmente los grandes retos ambientales, no se avanzará en la resolución del conflicto ambiental a escala internacional. La máxima «no en mi municipio póngalo en el de enfrente» conduce irremisiblemente, en su generalización, a la catástrofe pues, por extensión, también sería válida la reflexión «no en mi país, exíjalo en el de enfrente» cuando se articulen políticas

ambientales globales en la conservación y recuperación ambiental del planeta.

Es urgente pues establecer un diálogo constructivo, por ser participativo, entre escalas de gobierno territorial y entre la Administración, promotores y sociedades civil, que vaya situando el problema en vías de soluciones compartidas pues, como es sabido, el medio ambiente no respeta fronteras.

10. SÍNTESIS DE DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS

Gran parte de los conflictos en el desarrollo de proyectos programas, planes y políticas, tienen su origen en una ausencia o deficiencia del proceso participativo, reflejado en un procedimiento incorrecto bajo estándares democráticos. La creciente sensibilidad ambiental, entendida ésta desde una perspectiva amplia, exige que en la valoración de impactos y diseños de las alternativas, el procedimiento contemple la participación y consulta pública e institucional, aspecto que pretende cubrir la Directiva EIA de la Comunidad Europea. Si bien su alcance se limita hoy sólo a proyectos, la praxis en algunos países europeos y la propia lógica de esta filosofía está exigiendo que el procedimiento afecte también a planes, programas y políticas, tal y como está siendo ya contemplado por la propia CEE.

La corta experiencia habida en el Estado español con respecto al proceso EIA, incorporado con prisas sin haberse producido previamente debate en profundidad en el seno del corpus político, académico y de los diversos agentes sociales presentes en la sociedad civil, ha originado conflictos y distorsiones que amenazan la implantación y viabilidad de este procedimiento.

Sintéticamente, un inicial diagnóstico de la situación, que ofrece importantes disparidades entre las distintas Comunidades Autónomas, desvela, a mi juicio, conclusiones de interés que deben de animar el debate y la autocritica con espíritu abierto y constructivo.

- Se observan interpretaciones muy dispares entre distintas Comunidades Autónomas con respecto al alcance y significado del proceso EIA. Mientras en algunas se produce un exceso de

celo exigiéndose cumplimentar el procedimiento EIA a muchos más proyectos que los que aparecen en el Anexo 2 del Real Decreto 1131/1988, en otras CC.AA. se observa una laxitud preocupante. Tan malo es lo uno como lo otro.

- Dicha actitud de la Agencia de Medio Ambiente, (Dirección General o Viceconsejería en otros casos) suele responder a criterios diversos.
 - Concepción muy estrecha de sus máximos responsables en el alcance de lo que se entiende por Medio Ambiente, observándose en muchos casos un acotamiento del concepto exclusivamente al medio ambiente natural.
 - Pretensión en otros casos de cubrir sus responsabilidades ante el movimiento ecologista y ciudadano exigiendo cumplimentar el procedimiento a proyectos que no lo necesitan. Ello conlleva un desconcierto en los promotores y, ocasionalmente, un desprestigio para la propia política medioambiental que se manifiesta así imprecisa y frágil en sus determinaciones.
 - En otras CC.AA., la debilidad del órgano ambiental en cuanto a poder, personal con que cuentan y competencias, por la escala que ocupa en la jerarquía departamental, les hace presa fácil de otras políticas sectoriales cuyos departamentos inciden desvirtuando y dulcificando la importancia del propio procedimiento EIA.
- En algunas CC.AA. la Administración adopta un papel pasivo, de policía administrativa, malinterpretando así el sentido y significado del proceso EIA. La Administración debe adoptar un papel activo, de colaboración con los promotores y con los sectores de la opinión pública que deseen participar, muy lejos de esa actividad pasiva y de inhibición ante los conflictos que han originado algunos proyectos.
- En otras CC.AA. la Administración ha intervenido malinterpretando el proceso y filosofía que se desprende de la Directiva y Reales Decretos de EIA, abortando y obstaculizando los

intentos de participación y despreciando así experiencias desde los agentes sociales con propuestas de enorme consistencia y racionalidad.

- Se advierte un cierto desconocimiento de la filosofía y alcance del procedimiento en algunas Administraciones autonómicas. Más que un tema de especialistas en ciencias naturales y biológicas, el proceso exige enfoques multidisciplinares de carácter más generalista. Para ello es necesario que existan competentes profesionales con formación pluridisciplinar al frente de los órganos decisivos, al menos del órgano ambiental.
- Debe evitarse la arbitrariedad en la obligatoriedad impuesta a un proyecto para incorporar el procedimiento EIA, así como contemplarse la posibilidad de incorporar un proceso simplificado para determinados proyectos no incluidos en el Anexo 2 del Reglamento 1131/1988.
- No puede utilizarse este procedimiento para redimir conflictos interdepartamentales ni para provocar el abandono del proyecto a través de triquiñuelas burocráticas que alarguen indefinidamente el proceso, desprestigiando y prostituyendo este importante instrumento de la política ambiental. Si existen razones de peso que lo justifiquen deben contemplarse como factible la posibilidad de la denegación razonada de la licencia.
- El órgano ambiental, en particular, debiera cooperar activamente con el promotor y con los agentes sociales interesados en participar con la provisión de información, en la definición de posibles impactos, en el establecimiento de canales de diálogo con los sectores sociales y en la clasificación de la posible controversia. La Administración no está en el procedimiento solamente para pedir y exigir sino para colaborar, participar y cooperar tanto en la información y clasificación, como en la resolución de los conflictos. Esta es la objetividad y neutralidad que se le exige.
- Sorprende la beligerante actitud de la Administración, cuando es ella promotora de un proyecto (caso de

Navarra y Guipúzcoa) con los distintos organismos ecologistas y organizaciones ciudadanas, comparativamente con la actitud que mantiene en otras CC.AA. ante proyectos promocionados desde la iniciativa privada. La pasividad de la Administración ante la desinformación y manipulación que algunos medios de difusión llevan a cabo con absoluta impunidad, sin proceder a una denuncia y clarificación de la controversia, puede provocar, a medio plazo, un desprestigio del nuevo enfoque de la política ambiental y, a la postre, del procedimiento EIA.

- Debe reconsiderarse con urgencia el papel sustitutorio del debate, participación y clarificación que, de forma censurable en algunos casos, están jugando los medios de difusión y específicamente la prensa, suplantando una labor que debiera estar dirigida por la propia Administración o ese órgano externo neutral, tan necesario en ocasiones, al que se ha hecho referencia en anteriores epígrafes. Los medios de difusión cuyo papel podrá ser muy estimable y necesario, están tomando un protagonismo que correspondería a órganos imparciales o neutrales de probado prestigio, deformando y desinformando en muchas ocasiones, más que regulando un debate limpio y plural. Y todo ello ante la apatía e inhibición de los sectores políticos dominantes. Debe evitarse pues, desde la Administración, las actitudes extremas y situarse en posiciones más abiertas y neutrales, más flexibles y respetuosas con el «corpus social», merecedor de un debate e información imparcial en el que todas las posiciones en conflicto dispongan de igualdad de oportunidades.

La situación, en síntesis, no es de momento esperanzadora por el cúmulo de conflictos ambientales a los que no se está dando soluciones racionales. La responsabilidad principal gravita, sin duda alguna, sobre la Administración y los partidos políticos que gobiernan, y no sobre la iniciativa privada y los agentes sociales más incisivos de la sociedad civil. Nos queda aún un largo camino por recorrer.