

**GRUPO DE TRABAJO 2
“PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL DESARROLLO
DE INFRAESTRUCTURAS”**

DOCUMENTO PRELIMINAR

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	PÁG. 2
2. DEMANDA SOCIAL	PÁG. 4
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PÁG. 9
4. PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL	PÁG. 22
5. MEDIDAS CORRECTORAS Y COMPENSATORIAS	PÁG. 30
6. CASOS PRÁCTICOS DE GESTIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE INFRAESTRUCTURAS CON PROBLEMÁTICA AMBIENTAL	PÁG. 31
7. CONCLUSIONES	PÁG. 58

1. INTRODUCCIÓN

Antes de analizar el papel que las infraestructuras desempeñan en la compleja estructura de las actividades que se desarrollan sobre el territorio, y sobre todo antes de estudiar la problemática ambiental que plantea su desarrollo y cómo es apreciada por la sociedad en general, es conveniente hacer una exposición del lugar que ocupan las infraestructuras en el escenario territorial.

Un esquema elemental de este escenario territorial y de las diferentes actividades humanas que tienen lugar en el mismo, se compone de los siguientes elementos:

- el **Medio ambiente** como el elemento soporte continuo, el marco natural sobre el que se asientan y se desarrollan las diferentes actividades humanas,
- sobre este soporte, y a modo de malla continua superpuesta al terreno, se trazan las líneas de las diferentes **Infraestructuras y elementos de comunicación y transporte**, garantizando el suministro y el intercambio de las materias necesarias para el desarrollo normal de la actividad social, de modo que sea posible la accesibilidad y la movilidad a cualquier punto del soporte medioambiental,
- a su vez, sobre el soporte medioambiental, y eligiendo como ubicación los nodos de la malla infraestructural más idóneos en cada caso, se localiza el grueso de las actividades que la sociedad desempeña, lo que garantiza su desarrollo y progreso y, por ende, la supervivencia de la misma. Estos elementos puntuales de localización nodal no son otros que los que acogen las necesidades **Residenciales, Productivas y Relacionales**, que si bien funcional y tipológicamente están definidos en sí mismos, necesitan mantener conexiones entre ellos a través de las líneas de comunicación y transporte que configuran la malla.

Cada uno de estos elementos estructurales claramente definidos (plano del medioambiente, malla de las infraestructuras y nodos de las actividades) tiene un comportamiento de demanda de territorio y de oferta de servicios que origina relaciones e impactos entre ellos dentro del sistema global que constituye el territorio.

Así, cada uno de estos elementos puntuales tienen un doble papel en el proceso demanda-oferta de suelo, ya que, por un lado, requiere un tipo de territorio que cumpla una serie de características específicas para el desempeño de la función asignada, y por el otro, genera una oferta de territorio cualificado de acuerdo con las características de la actividad que se ha ubicado. Un claro ejemplo en nuestros días de este intercambio biunívoco de cualidades en este proceso demanda-oferta lo constituye el caso de los aeropuertos. La ubicación de un aeropuerto requiere unas condiciones físico-geográficas, meteorológicas, geológicas y ambientales muy exigentes, que garanticen la máxima seguridad de las maniobras tanto en tierra como en vuelo. Y a su vez, debe garantizar la seguridad y salubridad de la población de las ciudades, y debe tener, entre otras características, una buena ubicación con respecto a los asentamientos productivos de la ciudad, una facilidad de acceso y conectividad con otros medios de transporte que permita la configuración de potentes intercambiadores de transporte en los que confluyan el transporte aéreo con el ferrocarril de alta velocidad, el transporte por carretera y el sistema de transporte metropolitano propio del área donde se asienta.

El funcionamiento de las actividades que tienen lugar en las ciudades ejerce una presión sobre el territorio que supone una amenaza para la conservación del patrimonio medioambiental. Y para evitar que la amenaza se transforme en acciones que supongan riesgos ciertos, es necesario compatibilizar estos dos procesos, el desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente.

La Comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo ya señaló en 1987 que el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica armonizar de una forma especial las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio y tener en cuenta sus interacciones, lo que contribuye al desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala. Sólo mediante la combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, contemplada en cada situación territorial específica, será posible conseguir el desarrollo equilibrado y sostenible de la UE.

Estos aspectos, que ya se tuvieron en cuenta en 1994 en la política de desarrollo territorial de la UE, constituyen los tres principios o directrices de esta política:

- el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad,
- la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y
- el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

El Tratado de la Unión Europea obliga a la Comunidad a contribuir al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes (ferrocarriles de alta velocidad, principalmente, carreteras, conexiones y corredores multimodales, aeropuertos) que absorben el presupuesto mayor del presupuesto total de las RTE, de telecomunicaciones (redes transeuropeas de información y comunicación) y de energía (producción y transporte de electricidad, combustibles líquidos, energías renovables...), con el objeto de facilitar el mercado interior y la cohesión económica y social.

Por lo tanto, cualquier Política, Plan, Estrategia u otro instrumento, cuyo propósito sea promover el desarrollo de una actividad en un entorno determinado, deberá tratar de establecer un cierto equilibrio entre el ejercicio de la actividad y el medio donde se sienten sus efectos. Se deberán contemplar los diferentes ámbitos en los que se observen cambios de estado debido al ejercicio de la actividad, traduciendo estas influencias a las distintas políticas sectoriales que deban intervenir y a los diferentes agentes que deban participar a lo largo de los procesos de la actividad.

Por todo, ante la creciente red de infraestructuras cada vez más complejas, las interacciones que se plantean entre ellas, la trascendencia que suponen sobre otros sectores importantes de la vida y la economía de un país, y la huella que supone sobre el territorio, surge la necesidad de aplicar un enfoque integrador que incluya todas las perspectivas que configuran la Sostenibilidad: Ambiental, Territorial, Social y Económica.

2. DEMANDA SOCIAL

2.1. INTRODUCCIÓN

En la creación de nuevas Infraestructuras, la evolución del concepto de Sostenibilidad implica que cada vez se tengan más en cuenta los aspectos Social y Económico. Sólo con criterios de evaluación de Sostenibilidad que contemplen las dimensiones Social y Económica, aplicados en todas las fases del proceso, se podrá conseguir una mejor aceptación social de las nuevas Infraestructuras.

2.2. EFECTOS PRODUCIDOS

2.2.1. Efectos negativos

Hay que destacar que las Infraestructuras presentan efectos ambientales negativos.

Al hablar de Infraestructuras lo hacemos en su más amplio sentido; es decir, que consideramos incluidas las de Transporte, las Hidráulicas, los equipamientos sociales y urbanos; es decir, todas aquellas que van a tener una incidencia clara en el medio ambiente, y sobre todo, con repercusión social.

Los principales efectos negativos o externalidades con repercusión social se producen, como es sabido, en la fase de construcción de la infraestructura. Citamos en resumen algunos de los más relevantes:

- Ocupación de terrenos; invasión de zonas dedicadas a otros usos.
- Ruido por circulación de maquinaria de obra o instalaciones
- Contaminación atmosférica por emisiones de gases o partículas.
- Residuos de construcción; vertidos; explotación de vertederos y canteras.
- Aumento de los riesgos por posibles accidentes en la obra o en sus inmediaciones.
- En zonas urbanas, la incidencia es mayor, o más significativa: ocupación de vías urbanas, afección a zonas colindantes, congestión, atascos, molestias, etc.

La lista de efectos negativos podría ser más larga. Afortunadamente, la construcción de una obra de Infraestructura tiene un alcance temporal limitado, y los efectos producidos son en general temporales o reversibles, y no acumulativos. En general, la percepción social de estos efectos suele mejorar bastante una vez que han finalizado las obras.

No sucede lo mismo en la fase de Explotación o vida útil de la Infraestructura, en la que los efectos inducidos tienen un carácter permanente, y probablemente acumulativo; aunque la incidencia social es más difusa, su alcance es más duradero. Los más importantes son:

- Ruido provocado por el tráfico (en todos los modos de transporte)
- Efecto barrera de las Infraestructuras lineales de transporte, o en las obras hidráulicas (embalses, canales, etc.)

- Contaminación por tráfico (emisión de gases de efecto invernadero, NOx, etc.), o por funcionamiento de maquinaria e instalaciones.
- Riesgos por accidentes, posibles vertidos de sustancias peligrosas, etc.
- Pérdida de suelo natural por ocupación de la Infraestructura.
- Cambios no previstos en los usos del suelo. Desequilibrios territoriales.

2.2.2. Efectos positivos

También podemos hablar de externalidades positivas en el desarrollo de las infraestructuras: los beneficios derivados de la explotación de dichas infraestructuras se dirigen casi siempre a la sociedad en su conjunto, o al menos a una buena parte de ella, ya sea a nivel nacional, autonómico o incluso local. Sin embargo, a nivel local, en el medio rural, en los pueblos, donde las infraestructuras alteran el medio físico, es más difícil percibir el beneficio directo de dichas infraestructuras.

Nadie puede negar las posibilidades de empleo y estabilidad demográfica, posibilidades de negocio, uso turístico y otros beneficios más o menos inmediatos que pueden suponer muchas infraestructuras para ciertas comarcas deprimidas. El problema es que, en muchos casos, el número de habitantes de éstas es tan bajo, la población está tan envejecida, y la capacidad de reacción es tan escasa, que todo ello se queda en potencialidad y no se traduce en cambios a mejor, se desaprovecha la oportunidad. Es labor de los poderes públicos no abandonar a su suerte a estas zonas e integrar en los planes de infraestructuras planes de desarrollo rural que aprovechen la existencia de aquéllas en beneficio de sus habitantes, debiendo proponerse todas las actuaciones al mismo tiempo, conjunta y coordinadamente, aprovechando las sinergias que previsiblemente deban producirse.

En el medio urbano, se consideran necesarias las Infraestructuras (y una vez construidas, se usan a conciencia, no hay más que ver las famosas “operaciones salida”), pero en el caso de que la Infraestructura nos afecte de cerca, las molestias que produce hacen cambiar el punto de vista de los afectados.

2.2.3. Sostenibilidad Social

También es importante destacar que existe una clara disyuntiva entre la demanda social real y la que pudiéramos considerar como creada, o artificial.

Para considerar Sostenible una Infraestructura, desde la perspectiva social, deberían cumplirse, como mínimo, las siguientes condiciones:

- Participación social efectiva en todas las fases de la Infraestructura, desde la Planificación de la misma hasta su explotación, pasando por las fases de Proyecto y obra.
- Esta participación debe estar basada en información suficiente para el público, de forma clara y asequible. Las actuales tecnologías de la información pueden contribuir en buena medida a mejorar este aspecto.
- La infraestructura debe satisfacer (directa o indirectamente) necesidades y peticiones sociales reales.

- Todo el proceso se ha llevado a cabo con los instrumentos ambientales específicos (EAE, EIA, SGMA –sistemas de gestión medioambiental-, PVA), en los que se puede comprobar su calidad y su correcto grado de implantación efectiva en la Infraestructura.

2.3. PROBLEMÁTICA

Todas estas condiciones presentan en la práctica diversos problemas cuya solución no es ni mucho menos inmediata:

- No es sencillo distinguir entre las necesidades sociales “reales” y las generadas artificialmente, o inducidas; el concepto genérico de “calidad de vida” está en constante evolución y es variable según el tiempo histórico, el contexto social o las expectativas en cada momento. Lo que en un determinado ámbito histórico o social pudo parecer un lujo o inalcanzable para la mayoría, hoy o mañana puede plantearse como necesidad; y las expectativas generadas pueden hacer ver como de solución urgente problemas que no han estado resueltos en mucho tiempo.
- Sólo llevando a cabo un análisis de Sostenibilidad serio desde el momento en que se empieza con la Planificación de la Infraestructura es posible acercarse a soluciones más viables. En este análisis, que debe incluir criterios ambientales, territoriales, sociales y económicos, deben estar bien valorados de partida los conceptos de necesidades sociales, y debe poder medirse la participación social efectiva en todo el proceso. Para ello, será necesario ponderar de una forma realista las diferentes necesidades sociales que puede resolver una infraestructura: transporte, movilidad, abastecimiento, vivienda, sanidad, educación, energía, etc. Aún así, siempre será difícil discernir, o elegir entre distintas alternativas, sobre la bondad “sostenible” de las peticiones sociales.
- La Legislación española (Ley EAE de 2006) y la Europea (2002/42/CE) no exigen explícitamente la Evaluación Social de las Infraestructuras, aunque hablen genéricamente de participación. Por ello, es difícil que los Organismos oficiales autores de Planes o Programas se planteen “mejorar” lo legislado con aportaciones propias, sobre todo en un campo tan poco definido como éste.
- El (o los) organismo(s) en los que se puede hacer efectiva la participación, en este caso el Consejo Asesor de Medio Ambiente, para el Ministerio de Medio Ambiente, no cumple su misión más que de una forma parcial. Por ejemplo, es difícil saber qué alegaciones tuvo el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT), ni cuáles de ellas fueron incorporadas al Plan. Aun teniendo en cuenta que organismos como éstos tienen sólo un carácter meramente consultivo, que no pueden suplantar a los realmente participativos (Parlamentos, etc.), sería interesante ampliar el cometido de organismos como el Consejo Asesor de Medio Ambiente, p. ej., a los ámbitos autonómicos, e incluso a algunos metropolitanos (en las grandes ciudades o conurbaciones), y abrirlos más a incorporaciones que permitan la participación de todos los colectivos implicados: Colegios profesionales, Ayuntamientos afectados, asociaciones de vecinos, consumidores, etc.
- Si a todo ello añadimos la poca conciencia ambiental en general (al menos para participar activamente), y la baja afiliación de las entidades defensoras del Medio Ambiente, así como la gran complejidad técnica de los Planes y Proyectos de

Infraestructuras, nos encontramos con la situación actual, en la que ninguna de las partes implicadas, salvo excepciones, busca mayor participación. En este sentido, es de destacar la mayor importancia que van adquiriendo los diferentes Colegios profesionales autores de Infraestructuras, en los que existen Comisiones de Medio Ambiente, que pueden aportar buenas ideas al debate.

- En todo caso, la disyuntiva entre necesidades “reales” vs. “inducidas” deberá ser resuelta mediante criterios amplios de Sostenibilidad, en los que se valoren y ponderen todos los efectos inducidos por las Infraestructuras. Las soluciones adoptadas serán más sostenibles en la medida en que estén coordinadas con objetivos o estrategias de alcance más general, como p. ej., los Programas de Medio Ambiente de la Comunidad Europea, los objetivos o Planes Medioambientales de carácter estatal, autonómico o las Agendas 21 locales.

Otro factor de polarización, bien conocido, es el consecuente de las diferentes visiones que tienen la población local (normalmente, rural) y los grupos de opinión de la población lejana (normalmente, urbana) sobre el mismo plan o proyecto de infraestructura.

Por un lado, en cuanto a necesidades, excepto en casos de presas de abastecimiento o de regadío y algunas pocas más, la población local no suele percibir beneficio directo alguno en la creación de la infraestructura sino, por el contrario, es normal que la considere lesiva para sus intereses particulares: molestias por ruido, alteración del paisaje, merma en la tranquilidad, pérdida en el negocio (restaurante o gasolinera que va a perder clientela). Ocurre, incluso, la paradoja de que el habitante de segunda residencia rural, cuya postura ante infraestructuras similares es habitualmente favorable cuando se desarrolla en zonas del territorio lejanas a donde él vive, se opone a la infraestructura cuando afecta a la tranquilidad de su localidad de segunda residencia, mermando la calidad de su entorno de ocio. Este último tipo de poblador, por su mayor nivel cultural y económico, puede llegar a constituirse en grupo de presión contra determinados planes y proyectos de infraestructuras.

Como consecuencia de esta visión local negativa, esta población suele demandar unas compensaciones difíciles de articular ya que responden en la mayor parte de los casos a intereses particulares extraordinariamente heterogéneos, siendo difícil para los ayuntamientos o entidades locales contar con el respaldo de los vecinos, que no depositan en ellos la confianza de su representación.

Por otro lado, en cuanto a la demanda de gestión ambiental (de conservación), se cambian las tornas: a la población local, que aprecia los valores concretos que ponen en valor su economía, su explotación, su negocio o su entorno físico más próximo, no le suelen interesar los valores ambientales generales, más abstractos, que importan tanto a la población lejana, de extracto urbano, más culto y con mayor nivel socioeconómico, que a su vez es menos sensible a la calidad de vida de la población local rural. Esta polarización es difícil de conciliar.

En general, parte de la población rural acusa a la urbana de falta de conocimiento y de sensibilidad hacia los problemas reales y profundos del medio rural, y parte de la población urbana acusa a la rural de falta de sensibilidad ecológica y de respeto por el medio ambiente en las prácticas agropecuarias.

Se suscita aquí, oportunamente, el debate sobre las externalidades de la gestión del medio natural: los beneficios de dicha gestión se dirigen a toda la sociedad, mayoritariamente urbana, pero no se perciben por el propietario del terreno, el ayuntamiento o el agricultor o ganadero que explotan el territorio objeto de gestión del medio natural, eminentemente rural.

Vemos, por tanto, la dificultad de conciliar puntos de vista contrapuestos, en torno al eje local/global, y a causa de las diferentes perspectivas, o expectativas, que se tienen en torno a cualquier nueva actuación en el terreno de las Infraestructuras.

2.4. CONSECUENCIAS

Un aspecto a contemplar a la hora de la planificación de cualquier infraestructura es la compleja situación normativa que se tiene que afrontar, y que comprende normativa europea, estatal, autonómica y municipal, en materias sectoriales, fiscales y administrativas, entre otras, como son:

- legislación en materia de suelo y ordenación del territorio,
- legislación sectorial de la infraestructura en concreto,
- legislación de otras infraestructuras, teniendo en cuenta posibles incompatibilidades,
- legislación en materia de seguridad, salubridad y peligrosidad,
- diferentes legislaciones que regulan en otras materias tan diferentes como las fiscales, competenciales, económicas, de mercado...

Con este panorama, resulta claro que ordenar el complejo sistema de las infraestructuras que transcurren por un territorio concreto es una tarea difícil y compleja, y mucho más analizar las compatibilidades e interacciones con otras materias y disciplinas que, de algún modo, conforman el marco que las posibilita.

Este es un proceso que no se ha de parar ahí, sino que tiene que ir en aumento, en continua evolución. La búsqueda de una mayor sostenibilidad en las Infraestructuras nos hará encontrar nuevas soluciones a los diferentes problemas, con la colaboración de todos los intervinientes en el proceso: Administraciones, empresas, proveedores y afectados.

Hay que destacar la importancia que tiene la fase de Planificación en la futura incidencia social de las Infraestructuras. Está claro que una forma de mejorar la imagen que se tiene de las Infraestructuras consiste en promover la participación de los agentes sociales en las diferentes fases de la vida de una Infraestructura.

Por último, quedaría la fase de Explotación o vida útil de las Infraestructuras, que por su permanencia es la más relevante. Aquí cabe destacar la importancia que deberían tener los Planes de Vigilancia Ambiental, tanto en las infraestructuras recientes, como – sobre todo – en las más antiguas, para la prevención y corrección de efectos ambientales negativos.

3. PARTICIPACION CIUDADANA

3.1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Parece lógico pensar que para poder participar en un proceso es necesario, en primer lugar, estar correctamente informado y conocer los diferentes puntos de vista que atañen a un problema. Sin embargo, la diversidad y complejidad de la información ambiental, las numerosas fuentes o el grado de dispersión dificultan a veces a esta tarea. Por tanto, es necesario garantizar no sólo el derecho a participar sino también el derecho a acceder y conocer toda la información que exista sobre un determinado problema con implicaciones ambientales.

Este derecho fundamental está reconocido por el **artículo 23** de la **Constitución Española**, donde se reconoce el derecho del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Posibilita por tanto el acceso a la información que se halla en poder de la Administración, en cualquiera de las materias y sectores de la actividad administrativa, y entre ellas, las relativas a asuntos o temas de carácter ambiental.

Este precepto constitucional tuvo su desarrollo en la **Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**. Sin embargo, la citada ley restringía el acceso en mayor medida que el marcado por la **Directiva 90/313/CE**, por lo que fue necesaria la promulgación de un nuevo texto legal que incorporara a al derecho español el contenido de dicha Directiva, de forma que se garantizara la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.

Así, la **Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente**, establecía en su articulado el derecho del acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, así como a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.

No obstante, la Ley 38/1995 fue derogada por 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**.

Este nuevo texto legal tiene como punto de partida el Convenio de Aarhus e incorpora al derecho español las **Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE**. La nueva ley establece el derecho de la participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

También garantiza el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio de Aarhus.

Por tanto, a través de esta ley se refuerza el mecanismo de participación ciudadana a través del derecho a la obtención de información y de participación en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.

Concretamente, el Título III de la Ley se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general.

La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio de Aarhus y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la legislación de aguas) se difiere a la legislación sectorial correspondiente, tal y como veremos en los siguientes apartados.

3.2. MECANISMOS REGLADOS DE PARTICIPACIÓN

Una vez sentadas las bases del derecho de acceso a la información ambiental, el siguiente paso es establecer de forma reglada los mecanismos de participación, algo que como ya hemos visto, sugieren las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y la propia Ley 27/2006.

Así, la **Ley 27/2006** modifica varios artículos y disposiciones adicionales del **Real Decreto Ley 1302/86, de Evaluación de Impacto Ambiental** de proyectos relativos al procedimiento de información pública y a la **Ley 16/2002 sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación**.

Concretamente, el artículo 3 del RDL 1302/86 quedaría como sigue:

1. Las Administraciones Públicas promoverán y asegurarán la participación de las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos de autorización de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y adoptarán las medidas previstas en este Real Decreto legislativo para garantizar que tal participación sea real y efectiva.

A tal efecto, el órgano sustantivo someterá el estudio de impacto ambiental al que se refiere el artículo 2 dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan. Dicho trámite se evacuará en aquellas fases del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto sujeto a autorización y sometido a evaluación de impacto y tendrá una duración no inferior a 30 días.

Este trámite de información pública también deberá ser evacuado por el órgano sustantivo en relación con los proyectos que requieran la Autorización Ambiental Integrada según lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

2. Durante la evacuación del trámite de información pública, el órgano sustantivo informará al público de los aspectos relevantes relacionados con el procedimiento de autorización del proyecto y, en concreto de los siguientes aspectos: (...)
 - c) Identificación del órgano competente para resolver el procedimiento, de aquellos de los que pueda obtenerse información pertinente y de aquellos a los que puedan presentarse observaciones, alegaciones y consultas, así como del plazo disponible para su presentación. (...)
 - f) Identificación de las modalidades de participación.
3. Simultáneamente, el órgano sustantivo consultará a las Administraciones públicas afectadas que hubiesen sido previamente consultadas en relación con la definición de la amplitud y el nivel de detalle del estudio de impacto ambiental y les proporcionará la siguiente información, la cual, además, será puesta a disposición de las personas interesadas:
 - a) Toda información recogida en virtud del artículo 2 de este Real Decreto Legislativo.
 - b) Toda la documentación relevante recibida por el órgano sustantivo con anterioridad a la evacuación del trámite de información pública. El órgano sustantivo informará a las personas interesadas y a las Administraciones públicas afectadas del derecho a participar en el correspondiente procedimiento y del momento en que pueden ejercitar tal derecho. La notificación indicará la autoridad competente a la que se deben remitir las observaciones y alegaciones en que se concrete tal participación y el plazo en el que deberán ser remitidas. Dicho plazo no será inferior a 30 días.
4. Asimismo, el órgano sustantivo pondrá a disposición de las personas interesadas y de las administraciones públicas afectadas aquella otra información distinta de la prevista en el apartado 3 que sólo pueda obtenerse una vez expirado el trámite de información pública y que resulte relevante a los efectos de la decisión sobre la ejecución del proyecto.
5. Los resultados de las consultas y de la información pública deberán tomarse en consideración por el promotor en su proyecto, así como por el órgano sustantivo en la autorización del mismo.

3.2.1. Proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental

Tomando como referencia la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental existen dos momentos en el proceso de evaluación en los que es posible la participación ciudadana, bien de forma directa, bien a través de instituciones u organismos de carácter público o privado. Es lo que se conoce como las fases de consultas y de información pública.

Para la fase de consultas es el órgano ambiental quien decide qué personas, instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto serán las destinatarias de la Memoria-Resumen que previamente el promotor del proyecto habrá elaborado con las características más significativas del proyecto a realizar.

Dichos destinatarios podrán realizar, en un plazo de 30 días, las observaciones que estimen oportunas para una mayor protección y defensa del medio ambiente, así como cualquier propuesta que estimen conveniente respecto a los contenidos específicos a incluir en el estudio de impacto ambiental.

Las respuestas a dichas consultas serán trasladadas al promotor del proyecto con el fin de que sean incluidas en el EIA y en el propio proyecto.

Indicar que algunas comunidades autónomas han establecido procedimientos de evaluación abreviados o simplificados en los que no está prevista esta fase de consultas, lo que limita el mecanismo de participación ciudadana a la fase de información pública.

Por tanto, en esta primera fase el mecanismo de participación estará limitado a los destinatarios de la Memoria Resumen (decisión del órgano ambiental) y de estos, a los que respondan al llamamiento de participación, ya que no siempre se obtienen todas las respuestas que podrían esperarse.

Otra limitación es el grado de desarrollo del proyecto y el nivel de información que aporte la Memoria Resumen, ya que a veces puede distar mucho del proyecto que finalmente se ejecute o puede resultar completamente insuficiente.

Posteriormente, el estudio de impacto ambiental será sometido junto con el proyecto a información pública, tal y como se ha visto en el punto anterior. Durante esta fase las personas, entidades y organismos afectados podrán realizar alegaciones, tanto al proyecto como al EIA.

Dichas alegaciones, junto con las respuestas dadas por el promotor conformarán el expediente que el órgano sustantivo remita al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Es importante indicar que el órgano sustantivo es el encargado de someter a información pública el EIA. Tan solo, en caso de que en el procedimiento sustantivo no estuviera previsto el trámite de "Información pública", el órgano ambiental procederá directamente a someter el estudio de impacto ambiental a dicho trámite.

A la vista del contenido de las alegaciones y observaciones formuladas en el período de información pública el órgano ambiental puede requerir al promotor la necesidad de completar el estudio presentado.

Por otro lado, y tal y como se ha dicho anteriormente, la **Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación**, también establece un periodo de información

pública, que no será inferior a 30 días, para aquellas instalaciones o actividades sujetas a autorización ambiental por parte de las comunidades autónomas.

Es importante señalar que dicha ley establece de forma expresa la toma en consideración del informe emitido por el ayuntamiento en el que se ubique la instalación sobre la adecuación de la misma a todos aquellos aspectos que sean de su competencia.

Por tanto, el ayuntamiento debería actuar como canalizador de la opinión de sus ciudadanos, aunque quedando limitado su poder de decisión al ámbito de sus competencias.

3.2.2. Proyectos no sometidos a evaluación de impacto ambiental

Los umbrales marcados por la legislación tanto estatal como autonómica determinan que en un proyecto sea sometido o no a evaluación de impacto ambiental. En caso de que no se considere necesario, sólo será posible intervenir durante la fase de información pública del mismo, llevada a cabo exclusivamente por el órgano sustantivo.

3.2.3. Modificaciones en proyectos ya aprobados o en ejecución

En estos casos, será el órgano ambiental quien decida, en base a la información proporcionada por el promotor, sobre la necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de evaluación de impacto, en base a la magnitud del cambio o modificación y de los efectos ambientales que provoque.

Así, la Ley 6/2001 establece que los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión debe ser motivada y pública en base a los criterios del anexo III.

Uno de los supuestos contemplados en el anexo II es cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en los anexos I y II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

3.2.4. Planes y programas

La irrupción de la **Ley 9/2006**, de 28 de abril, sobre **evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**, supone un nuevo avance en los mecanismos de participación. Así, uno de sus objetivos principales es el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador. Para ello, establece una fase de consultas obligatoria.

Textualmente en su artículo 10 dice lo siguiente:

1. La fase de consultas sobre la versión preliminar del plan o programa, que incluye el informe de sostenibilidad ambiental, implica las siguientes actuaciones:

- a) Puesta a disposición del público.

b) Consulta a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones.

2. A los efectos de esta ley, se entenderá por público interesado:

a) Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:

1. Que tenga como fines acreditados en sus estatutos, entre otros, 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 plan o programa de que se trate.

2. Que lleve al menos dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

3. Las Entidades Locales consultadas podrán incorporar un pronunciamiento expreso acerca de la sostenibilidad del plan o programa

Posteriormente en el 21 añade:

El órgano promotor responderá motivadamente a las observaciones y alegaciones que se formulen en las consultas, a cuyos efectos elaborará un documento en el que se justifique cómo se han tomado en consideración aquéllas en la propuesta de plan o programa incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental. Una copia de dicho documento, que incluirá también una explicación relativa a la forma en que se han tomado en consideración las consultas transfronterizas que pudieran haber realizado, será remitida al Ministerio de Medio Ambiente.

Sin duda, este punto supone un avance respecto a lo establecido en las fases de consultas de la evaluación ambiental de proyectos.

3.3. MECANISMOS NO REGLADOS DE PARTICIPACIÓN

La participación pública en estos casos evidentemente no sigue normas o procedimientos establecidos y puede darse tanto en las fases previas o de redacción de proyecto, como durante su ejecución e incluso durante la fase de explotación, en caso de que no se hayan visto cumplidas las expectativas o aparezcan impactos no previstos.

En muchos casos se suelen adoptar posturas contrarias a la ejecución del proyecto y suelen tener lugar una vez concluidos los mecanismos de participación reglada.

Las causas de porqué la participación ciudadana no ha seguido los cauces reglados son muy diversas:

- desconocimiento de la existencia del proyecto o de modificaciones posteriores a su aprobación
- proyectos no sometidos a evaluación de impacto ambiental o actividades no sujetas a autorización ambiental integrada
- accidentes o incidencias en otros proyectos de características similares (hundimiento del túnel del metro en el barrio de El Carmel y trazado del TAV en el casco urbano de Barcelona)
- aparición de grupos de presión, desde plataformas a partidos políticos, pasando por grupos ecologistas.
- repercusión en los medios de comunicación (reforma del Paseo del Prado)
- aparición de nuevos impactos o agravamiento de los previstos (impacto acústico de las operaciones aéreas en la tercera pista del aeropuerto de Barcelona)
- la no toma en consideración de determinadas opiniones durante la fase de consultas o de información pública

En otras ocasiones, la oposición a un proyecto suele tener lugar desde el mismo momento en que se plantea en los planes estratégicos de infraestructuras (vial de cornisa en la montaña de Collserola, autopista orbital B-30 de Barcelona o Quart Cinturó, LAT 400 Kv Sentmenat-Bescanó, etc).

También podemos encontrar movimientos clásicos de oposición, como los contrarios al desarrollo de la energía nuclear. En estos casos, cualquier incidencia en algunas de las centrales en funcionamiento actúa como detonador de nuevas protestas pidiendo su desmantelamiento y la apuesta por energías renovables, aunque también estos proyectos suelen despertar el recelo de numerosas organizaciones al entrar en conflicto la ubicación más idónea desde el punto de vista técnico con la solución menos agresiva con el medio receptor.

En la banda contraria, aunque con carácter minoritario, encontramos plataformas de apoyo a determinados proyectos de infraestructuras (plataforma “*PROU CUES N-340*” en apoyo a la variante de Vallirana en Barcelona o al propio Quart Cinturó, plataforma en defensa del Ebro, etc).

En muchos casos, suele haber un apoyo o respaldo por parte de algunos partidos políticos, siendo norma habitual el apoyo de los partidos de izquierda a las plataformas contrarias a determinados proyectos de infraestructuras.

En este sentido, la proximidad de una convocatoria electoral puede desvirtuar el mecanismo de participación, al provocar una polarización excesiva de las posiciones favorables y contrarias a la ejecución del proyecto (proyectos asociados al Plan Hidrológico Nacional, túnel de Bracons, etc.)

En cualquier caso, resulta evidente la importancia de la constitución de grupos de presión, siendo esencial su repercusión en los medios de comunicación de forma que se haga visible su presencia, tanto a favor como en contra del proyecto.

3.4. GRUPOS DE PRESIÓN Y MEDIACION

Como ya se ha introducido en el punto anterior, la constitución de grupos de presión es un elemento fundamental en los mecanismos de participación ciudadana. Así, casi

cualquier actuación que pretenda alcanzar una incidencia significativa en la sociedad, se verá inevitablemente adornada con una plataforma de oposición. Esto se hace más evidente en el sector medioambiental, donde encontramos guardianes de la pureza que no cesan de advertir de los errores cometidos en el pasado por ese maligno empeño del hombre de hacer cosas y transformar la realidad en que vive.

El abanico de posibilidades es amplio. Podemos encontrar desde asociaciones de vecinos a plataformas constituidas expresamente en apoyo o en contra de un determinado proyecto, pasando por grupos ecologistas, ONG's, partidos políticos, sindicatos o incluso colegios profesionales.

3.4.1. ¿A favor o en contra?

Comparativamente con las décadas anteriores, el medioambiente tiene una importancia creciente en la vida social y económica y por esta razón sería deseable una mayor presencia de grupo de presión a favor de actuaciones medioambientales. Muchas de las normativas, sistemas de gestión e infraestructuras medioambientales siguen incorporándose a nuestra vida al rebufo de las tendencias que se implantan en Europa.

En el análisis de los grupos de presión a favor y en contra, no es ninguna simplificación afirmar que los grupos de presión "en contra" llevan a cabo sus actuaciones preferentemente en la calle, con movilizaciones públicas, mientras que los grupos a favor, prefieren ejercer su labor en reuniones a puerta cerrada, conversaciones de pasillo e informes internos. Quizás fuera bueno y sano que ambas formas de presión probaran las tácticas de los otros grupos: que existiese mayor presión "discreta" en las movilizaciones en contra y que los grupos a favor, fueran más evidentes y conocidos.

Frecuentemente además, el medioambiente se constituye como arma arrojada entre grupos de intereses. Se hace uso de cuestiones relacionadas con el medio ambiente para maquillar proyectos, se utilizan las cuestiones medioambientales para mejorar la apariencia de intereses contrarios y hasta se utilizan los argumentos medioambientales para enmascarar intereses dudosos.

Todo esto se ve facilitado por la ausencia de una práctica profesional ampliamente admitida que diferencie las buenas y las malas prácticas en este campo, así como por la complejidad inherente al medioambiente que hace que soluciones absolutamente correctas en unas circunstancias resulten inadmisibles en otras

Cabría realizar un análisis caso por caso de los motivos que llevan a la constitución de un determinado grupo de presión, puesto que las razones son muy variadas, tantas como tipos de proyectos. Por citar algunas:

- defensa de espacios protegidos o singulares (grupos ecologistas)
- necesidad de nuevas infraestructuras (plataformas de apoyo)
- intereses políticos (partidos políticos, sindicatos,...)
- prevención de accidentes (plataformas, asociaciones de vecinos)
- desarrollo de forma continuada de actividades molestas para la población (asociaciones de vecinos, plataformas)
- saturación de proyectos y obras en una zona (asociaciones de vecinos, plataformas)

- necesidad de hacer valer su opinión o ser tenidos en cuenta (asociaciones o colegios profesionales)
- simplemente el “no a todo y contra todo”, tal y como ya hemos visto.

3.4.2. Base de las reivindicaciones

La pregunta de cómo consigue un grupo de presión sus objetivos es clave para entender los mecanismos de participación, tanto reglados como no reglados.

En primer lugar, si existe una base legal sobre la que apoyar sus reivindicaciones. En este caso, el camino es relativamente fácil y se basa en demostrar el incumplimiento de alguna norma legal.

Cuando no sea el caso, la cuestión reside en demostrar la bondad de la solución propuesta (normalmente una alternativa de proyecto descartada por el promotor) y los perjuicios (en la mayor parte de los casos, ambientales) que la solución elegida puede provocar.

En este caso, es esencial emplear métodos científicos y en cualquier caso objetivos e imparciales que apoyen la alternativa planteada a la solución oficial. De lo contrario, los argumentos del grupo de presión carecerían de una base sólida y fácilmente cuestionable.

También es fundamental demostrar el apoyo social. Para ello cuentan con herramientas tales como las recogidas de firmas o bien las acciones de protesta multitudinarias.

3.4.3. La unión hace la fuerza

De todos los grupos de presión, sin duda las plataformas son las que presentan una mayor heterogeneidad en cuanto a sus miembros, desde amas de casa a asociaciones de todo tipo. Cabe preguntarse sobre su real representatividad social, puesto que en muchas ocasiones sólo representan opiniones minoritarias o bien enmascaran otro tipo de intereses (económicos, políticos, etc.).

En cualquier caso, son las que presentan un objetivo más definido y concreto, en contraposición al resto de grupos de presión que suelen presentar “varios frentes abiertos”, especialmente los grupos ecologistas, partidos políticos, etc. No obstante, a veces hay cambios en las prioridades (plataforma Nunca Más) una vez alcanzado el objetivo primero.

Lo que resulta evidente es que la plataforma ha de dejarse ver y hacerse notar. Las protestas, manifestaciones, manifiestos y la presencia en los medios de comunicación son esenciales en este sentido. Por supuesto, también la constancia en las reivindicaciones.

Otro aspecto importante es el respaldo social que puedan tener, o lo que es lo mismo, el hecho de estar bien vistas por el resto de la comunidad o de ver con buenos ojos sus acciones de protesta. Así, una oposición frontal por parte de los organismos públicos en una acción de protesta más o menos legal puede levantar el apoyo incondicional del resto de la sociedad o bien todo lo contrario.

3.5. CANALES DE INFORMACIÓN

Hay estadísticas que ofrecen comparaciones relativas sobre la credibilidad de los diferentes agentes que participan en la comunicación ambiental otorgando, invariablemente, una baja confianza a los discursos de las administraciones públicas y las empresas, junto a una mayor credibilidad de los medios de comunicación y las organizaciones ecologistas y no gubernamentales en general.

Aunque la frase “¿Quién dice qué a quién?” sintetice gran parte de las cuestiones que afectan a la credibilidad de los mensajes, la sociedad actual se debate entre dos posturas aparentemente contrapuestas:

Por un lado una incredulidad excesiva, que le hace dudar de todas las afirmaciones, discursos y autoridades, generándose un espacio vacío en el que se echan de menos líderes de opinión aceptados y acuerdos amplios de formas de pensar e instituciones que gocen de respaldos mayoritarios.

Por otro lado, frecuentemente encontramos a esa misma sociedad asumiendo de manera poco crítica discursos y planteamientos no demasiado compatibles con la razón y el análisis que se mantienen en el tiempo ante la ausencia de autoridades técnicas y mediáticas que las desmientan.

Esta dicotomía en el pensamiento y comportamiento social tiene su reflejo en el medio ambiente y hace que el viejo aforismo del “*no en mi patio trasero*” tenga actualmente una lectura diferente: “*no quiero saber nada, de nada, de todo lo que me resulta imprescindible*”

Lo que sí parece evidente es que el reflejo o la repercusión en los medios de comunicación es la herramienta más útil en la consecución de objetivos. El carácter local, regional o estatal determinará el tipo de medio utilizado, pero sin duda, la televisión es el medio con mayor impacto social.

En cualquier caso, una vez más, el apoyo o el rechazo en los medios de comunicación estará marcado por condicionantes políticos, en un sentido o en otro, en función del tipo de proyecto, ubicación, etc. Por este motivo, cabe plantearse hasta qué punto la percepción social es maleable o se puede dirigir en un sentido o en otro, especialmente en proyectos de infraestructuras de gran envergadura.

Son también numerosos los ejemplos de grupos de presión que utilizan la cartelería como medio de expresión de sus reivindicaciones. Este es un hecho notable especialmente en protestas urbanas o de carácter local (Plataformas *AVE pel litoral* en Barcelona o *Prou Cues N-340* en Vallirana).

Lo que es evidente es que ni no se dan a conocer de una u otra forma, es como si no existieran.

3.6. REPERCUSIÓN EN LOS PROMOTORES

La repercusión sobre el promotor o el ejecutor de una infraestructura no es directa en prácticamente ningún caso y la decisión de cambiar o modificar el proyecto suele tener en numerosas ocasiones un carácter político.

Tan sólo en el caso de que se demuestren errores en los proyectos o incumplimientos legales se puede decir que la repercusión es relativamente inmediata. Así cuestiones ambientales, que en la mayoría de los casos resulta casi muy difícil demostrar o simplemente justificar frente a razones de carácter técnico y económico, quedan relegadas a un segundo plano y por tanto carecen del peso específico suficiente como criterio de decisión para modificar el proyecto de una nueva infraestructura.

No hay que perder de vista que en la mayoría de las ocasiones, las alternativas ambientalmente mejores, suelen ser las más caras y difíciles desde el punto de vista técnico (por ejemplo, diseño de túneles y viaductos en lugar de desmontes y terraplenes en el trazado de una nueva carretera).

Ante esta situación, el promotor se enfrenta al medio ambiente con una gran incertidumbre derivada de las consecuencias que la variable ambiental puede tener respecto a su proyecto, por las demoras que pueden suponer en su desarrollo y por las consecuencias a medio y largo plazo.

Cabría plantearse dos líneas de trabajo en las que deberían avanzar los promotores de proyectos en su relación con el medio ambiente:

- Mejorar la consideración del medio ambiente en los proyectos, requiriendo para ello profesionales acreditados y competentes e integrándolo en los ejes principales de atención. Procurando una separación más clara entre objetivos y medios y desarrollando actuaciones innovadoras para dar cumplimiento a los objetivos definidos.
- Mejorar la comunicación e información, tanto interna como externa y cuidándola en todos los momentos y fases de su proyecto, desde su concepción hasta su puesta en funcionamiento y desmantelamiento. Destinatarios de esta información deben ser los propios trabajadores y responsables de la empresa, los representantes de los grupos y colectivos sociales, así como el público en general.

Por todo esto, la educación ambiental puede y debe jugar un papel esencial en todo el proceso.

3.7. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN

3.7.1. De la democracia representativa a la democracia participativa

Siguiendo con la existencia de una permanente paradoja como elemento definitorio de nuestra sociedad, encontramos demandas de participación en prácticamente todos los asuntos. Así encontramos plataformas y foros ciudadanos, presupuestos participativos y comités de participación ciudadana que son la cara de una moneda cuya cruz es la indiferencia, la renuncia a los propios derechos y la cesión de las representatividades.

Junto a esa demanda de avanzar desde una democracia representativa a otra más participativa, muchos ciudadanos no tienen ningún interés en saber cómo se desarrollan los asuntos colectivos siempre y cuando haya un responsable al frente que le resulte fiable y que tenga un rostro que partir en caso de que la gestión no sea la esperada.

Sin duda, es necesario un esfuerzo extra para fomentar una sociedad más participativa.

Por otro lado, debemos aprender de la experiencia y tener presente lo que ocurre en la actualidad en las fases de consultas en la evaluación ambiental de proyectos, en lo que muchos organismos e instituciones consultadas no responden, lo que vacía de contenido este mecanismo de participación.

La excusa en estos casos suele ser la carga de trabajo o el volumen de proyectos a evaluar, pero parece evidente que el problema irá a más si ahora a los proyectos, se suman los planes y programas.

3.7.2. Participar bien para planificar mejor

La realización de cualquier Plan o Programa se presenta como un instrumento adecuado para que las decisiones que se adopten para el desarrollo futuro provengan del estudio, de la previsión, de la anticipación razonada, de la aproximación de pareceres y de la confluencia de esfuerzos. No se trata sólo de anticiparse a los problemas de mañana con la experiencia de la resolución de los problemas de ayer, sino que se trata de configurar un marco de actuación donde los problemas no lleguen a plantearse porque el estudio y la previsión han eliminado la posibilidad de su generación.

Como cualquier plan, un Plan General o Integral de infraestructuras debe tener una vigencia indefinida puesto que el proceso de planificación es permanente: la planificación no sólo se refiere a la previsión de nuevas infraestructuras, sino que también debe contemplar la posible ampliación de las existentes, su conservación y mantenimiento, y la conveniencia de que sigan prestando el servicio o, por el contrario, su desmantelamiento.

Por otro lado, las distintas Administraciones deben asumir su papel de promotores de la participación y de una mejor y más amplia información a los posibles afectados para que el proceso adquiera un mayor consenso, sobre todo en las fases iniciales de planificación.

Igualmente, debe mejorarse sustancialmente los análisis de los impactos socioeconómicos de los planes, programas y proyectos, facilitando la mayor información posible a los afectados por las nuevas infraestructuras, no perdiendo de vista que los ámbitos de influencia son cada vez más amplios en un mundo cada día más globalizado.

Asimismo, se han de incorporar y presupuestar en la fase de planificación todas las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, incluyendo los correspondientes Planes de Vigilancia Ambiental, con énfasis en el seguimiento de los impactos en el medio socioeconómico.

Por últimos, se deberían de institucionalizar los Planes de Gestión Ambiental en la fase de construcción y explotación, asumiendo el coste correspondiente, y con un alcance legal similar al que tienen ahora los Planes de Seguridad en obra.

3.7.3. Cooperación, coordinación y consenso

La formulación clara y explícita de una estrategia sectorial debe cumplir una serie de funciones básicas, como son las de establecer un marco que facilite la coordinación y la articulación entre los distintos actores públicos y privados que intervienen en la materia

concreta. Aunque el sector de las infraestructuras está relacionado directamente con grupos económicos de enorme peso dentro de la economía de una nación, con unos intereses económicos particulares y muy concretos, no hay que olvidar que desde el punto de vista social, se trata de un objetivo colectivo y de carácter general, por lo que debe ser una labor a realizar entre todos, en la que deben estar presentes la concertación administrativa y social.

La concertación administrativa, por medio de **consejos** que faciliten la cooperación entre los organismos públicos con competencias en materia de infraestructuras, con el propósito de garantizar los intereses públicos en la prestación de estos servicios, y la concertación y el **consenso social**, articulado como un **foro consultivo** en el que están representados los distintos agentes particulares, como los sectores económico-energéticos implicados, las organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, movimientos ecologistas, entorno académico, asociaciones y organizaciones culturales, profesionales de prestigio, asociaciones de vecinos y de consumidores... Es decir, es importante contar con el mayor consenso posible de todos los agentes implicados y captar las voluntades de los ciudadanos a través de su participación activa.

Las lógicas públicas, privadas y ciudadanas no siempre van acompasadas. Y es normal que ocurra esto puesto que los enfoques y los intereses de cada una de ellas son diferentes. Por ello es necesario definir un marco de **concertación** que integre todas las ópticas posibles, donde se promueva la colaboración, la concertación, la cooperación y la participación entre administraciones, empresas, organismos, agentes sociales y ciudadanos.

A su vez, surge la necesidad de que exista un organismo que garantice la presencia de estos participantes, que podría ser un Consejo o una Comisión integrada por representantes del conjunto de las organizaciones implicadas, que tengan una relación directa con las materias tratadas, en este caso las infraestructuras y el medio ambiente.

Cualquier Plan General o Integral de infraestructuras debe contemplar su **difusión** y publicación para fomentar la participación, el debate y la posibilidad de trabajar en conjunto en alguna de sus fases. Algunos de los canales de comunicación pueden ser los siguientes: exposiciones al público, mesas redondas, conferencias sectoriales, foros de encuentro, plataformas de participación, encuestas y cualquier medio que facilite la información para incentivar la participación.

Por otro lado, es importante alcanzar el acuerdo empresarial, el consenso social y la concertación política-administrativa necesarias, para que el planteamiento de nuevas infraestructuras consiga que la calidad de vida de los ciudadanos aumente sin menoscabar la calidad del medio ambiente, todo contemplado como un proceso global en el que se intenta solucionar un conjunto de problemas generales en un marco amplio de escala regional cuanto menos.

Por ello, una vez más, se señala la importancia de que exista el mayor consenso posible entre todos estos agentes a la hora de planificar, proyectar y construir el conjunto de cada vez más complejas infraestructuras que sirven, por otra parte, a unas ciudades que cada vez son más dependientes de estos servicios.

En cualquier caso, debemos evitar el **efecto perverso** que mencionamos anteriormente sobre la falta de respuesta de algunos organismos e instituciones consultados durante el

procedimiento de evaluación ambiental de proyectos como consecuencia del número creciente y complejidad de los proyectos a evaluar.

3.7.4. El reto de la educación ambiental

Tal y como hemos avanzado con anterioridad se debe mejorar la educación ambiental de la sociedad, pero de forma diferente a como se ha hecho hasta ahora, esto es, evitando puntos de vista catastrofistas, alarmistas y excluyentes.

Quizás la pregunta de si el desarrollo tiene un precio sea excesivamente tendenciosa, pero la sociedad en su conjunto debe tomar conciencia de este hecho.

Es en este punto donde el tan traído y llevado concepto de sostenibilidad alcanza su máximo significado. Las infraestructuras son necesarias para lograr el desarrollo de los pueblos, pero es necesario planificarlas, construir las y explotarlas garantizando la adecuada gestión ambiental del medio en el que se ubican y sin perder de vista que al construir las estamos modificando su entorno, que no será ni mejor ni peor que el preexistente, simplemente será diferente.

4. PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL

4.1. INTRODUCCIÓN

La evaluación ambiental de aquellos proyectos o actividades que pueden tener un impacto negativo sobre el medio ambiente apareció ya en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que se celebró en 1972 en Estocolmo. Con posterioridad jugó un importante papel en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. A partir de ahí se han firmado numerosos tratados internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, entre los que cabe destacar el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991.

Los proyectos de infraestructuras están sometidos desde hace más de dos décadas a los instrumentos preventivos que permiten, a través de la identificación, interpretación y comunicación de la información sobre el impacto que dicha infraestructura puede causar sobre la salud y el bienestar humanos, comprender las consecuencias probables sobre el medio ambiente con el fin de protegerlo.

Dentro de este proceso de recogida de información, análisis y predicción destinado a prevenir y corregir posibles efectos que la infraestructura tuviera sobre el medio ambiente, se hace imprescindible la comunicación con la sociedad a través de procedimientos de consultas previas, información pública y posterior recogida de alegaciones antes de que se haga efectivo el veredicto ambiental emitido por el órgano ambiental correspondiente.

En el procedimiento de consultas previas, también conocido como “scoping” el órgano ambiental identifica un mínimo de personas, instituciones y administraciones a las que el promotor de la infraestructura debe enviar la documentación necesaria para solicitar las sugerencias y comentarios que consideren necesarios para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

En dicho listado se incluyen, además de las administraciones e instituciones afectadas como suelen ser las Direcciones Generales de Patrimonio Histórico, Organismos de cuenca, consejería, etc., asociaciones culturales, grupos ecologistas, y particulares.

Una vez elaborado el Estudio de Impacto Ambiental con las sugerencias recibidas durante la consulta previa, se inicia un periodo de información pública bien tramitado por el órgano sustantivo o el ambiental.

Durante dicho periodo de presentan las alegaciones oportunas las cuales son examinadas por el órgano ambiental. Si a juicio de este se detectan carencias o deficiencias, se podrá requerir al titular de la actuación que complete determinados aspectos del Estudio de Impacto Ambiental, transcurrido el cual se formula la Declaración de Impacto Ambiental.

4.2. NORMATIVA LEGAL

Este procedimiento general ha sido desarrollado en la normativa europea, nacional, comunitaria y local, de manera más o menos compleja. Así, consecuencia de los programas de acción de las Comunidades Europeas de la década de los setenta y ochenta, en el Anexo I de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, se incluyen la construcción de autopistas, vías rápidas y vías para el tráfico a gran distancia de los ferrocarriles, aeropuertos cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2100 m de largo o más, y puertos de comercio marítimo así como las vías navegables y de los puertos de navegación interior que permitan en paso de barcos superiores a 1300 toneladas, como proyectos de infraestructuras para los que es necesarios una evaluación ambiental conforme a lo recogido en el citada Directiva.

La evaluación ambiental, manteniendo el principio preventivo como base para la protección del medio ambiente, se aplica desde las fases más genéricas en el desarrollo de infraestructuras, como es el caso de planes y programas, hasta cualquier actividad susceptible de afectar de forma significativa al medio ambiente, pasado por el proyecto.

Estos tres niveles en la evaluación ambiental han sido recogidos en sus respectivos procedimientos ambientales, según la legislación desarrollada al respecto, con los procesos administrativos a los que han de someterse los planes, programas, proyectos o actividades, y que van a permitir valorar los efectos que los mismos producen sobre el medio ambiente y someterlos a información pública.

La Directiva 85/337/CEE se transpuso a la legislación española mediante el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos, cuyo reglamento de aplicación es el Real Decreto 1131/88, de 30 de septiembre.

En el Real Decreto Ley 1302/86 se incluyen además de los proyectos de infraestructuras recogidos en el Directiva 85/337/CEE, los puertos deportivos y las grandes presas.

La Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 modifica la Directiva 85/337/CEE incluye nuevos proyectos para los que es necesario la evaluación ambiental

4.3. LA EAE Y LA LEY 9/2006

La evaluación ambiental estratégica (EAE) se rige actualmente por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas e incorpora al derecho interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos ambientales de determinados planes y programas.

La EAE es, por tanto, un procedimiento que permite evaluar, durante su proceso de elaboración de un plan o programa, sus posibles repercusiones ambientales.

Podemos destacar los siguientes aspectos de la EAE:

- Consideración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

Debido a su carácter preventivo y al nivel “estratégico” en el que se aplica, la EAE tiene un elevado potencial para integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos y debería permitir integrar los objetivos ambientales, económicos y sociales en la elaboración de planes y programas, con objeto de promover un desarrollo sostenible.

- Consideración de los efectos acumulativos a gran escala.

En este sentido y con relación al segundo punto, resulta ser un instrumento más apropiado que la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos, para evaluar los impactos acumulados de actuaciones de desarrollo que se superponen en un mismo territorio. Debería convertirse en una especie de “alarma” que permitiese anticipar y corregir efectos a gran escala.

- Aumento de la eficacia de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En este aspecto, debería servir para hacer más coherente la EIA, por ejemplo reduciendo el número de proyectos que tuviesen que someterse a dicho procedimiento, simplificando el proceso y pudiendo, incluso, definirse medidas correctoras genéricas para un conjunto de proyectos con características similares.

- Fomento de la transparencia y la participación ciudadana.

En este punto podemos indicar que uno de los aspectos más destacados de la Evaluación Ambiental Estratégica es que se configura como un proceso altamente participativo. En la fase inicial se consulta a la autoridad ambiental correspondiente acerca de la amplitud y grado de especificación de la información que debe tenerse en cuenta en el informe de sostenibilidad ambiental. Así mismo el órgano ambiental definirá las modalidades, amplitud y plazo de información y consultas, con un mínimo de 45 días.

No obstante, la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental no se excluyen mutuamente y se conforman como instrumentos complementarios.

En una segunda fase, se somete la versión preliminar del plan o programa, incluyendo el informe de sostenibilidad, a consultas durante un mínimo de 45 días.

Por último, una vez aprobado el plan o programa el órgano promotor deberá poner a disposición del órgano ambiental, de las administraciones afectadas, del público y, en su caso, de los Estados miembros consultados la siguiente documentación:

- Plan o programa aprobado.
- Una declaración en la que se resuma cómo se han integrado en el Plan o Programa los aspectos ambientales; cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental los resultados de las consultas (incluidas en su caso las transfronterizas), la memoria ambiental, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso, las razones de la elección del plan o programa aprobado, en relación con las alternativas consideradas.
- Medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.
- Resumen no técnico sobre los dos puntos anteriores.

4.4. TRANSPOSICIÓN DEL CONVENIO DE AARHUS

En el futuro, con más perspectiva, habrá que analizar las repercusiones que para la evaluación ambiental (tanto de proyectos, como de planes y programas) va a tener 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 y que incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Dicha Ley viene a ser la culminación 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, más conocido como convenio Aarhus, ratificado por España en diciembre de 2004, y cuya entrada en vigor se produjo el 31 de marzo de 2005. Dicho Convenio parte del siguiente postulado:

“Para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados”

Estos derechos constituyen los tres pilares fundamentales del citado Convenio:

- Derecho de acceso a la información medioambiental en una doble vertiente: derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades

públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

- Derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general.
- Derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa con objeto de garantizar la efectividad de los derechos de acceso a la información y participación pública.

Aquí entrarían en juego, además de las Directivas citadas anteriormente, y en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

4.5. PARTICIPACIÓN SOCIAL

Es evidente que la participación ciudadana es fundamental en la planificación de un proyecto y cuanto antes sea incorporada en el proceso de diseño de una nueva infraestructura menor será la oposición social que despierte.

Por tanto, es necesario mejorar los mecanismos de participación ciudadana, desde la fase de consultas a la de información pública. Ambas fases deberían de ser obligadas, desde el mismo momento en que se presenta un plan estratégico de infraestructuras y en cada una de las fases siguientes.

En el caso de la fase de consultas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental no debería de haber distinción entre procedimientos abreviados u ordinarios y debería de ampliarse en la medida de lo posible el número de receptores que pudieran verse implicados por el nuevo proyecto, especialmente los más sensibles desde el punto de vista ambiental (grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc.)

Por el mismo motivo, además, debería de establecerse un mecanismo reglado de consultas previas en los planes estratégicos. Esto es una realidad desde el pasado 29 de abril en el que se publica la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, uno de cuyos objetivos principales es el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador.

Para ello, establece una fase de consultas obligatoria, de modo que *el órgano promotor responderá motivadamente a las observaciones y alegaciones que se formulen en las consultas, a cuyos efectos elaborará un documento en el que se justifique cómo se han tomado en consideración aquéllas en la propuesta de plan o programa incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental*

4.6. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS

En la percepción social de un nuevo proyecto puede influir de forma decisiva la existencia de otras infraestructuras en su entorno. Así el efecto acumulativo o la sinergia

entre proyectos pueden determinar su rechazo o aceptación por parte del entorno social en el que se ubica.

En un contexto como este, sería de esperar una percepción social negativa ante nuevas infraestructuras en zonas ya saturadas. En este caso, las protestas y movilizaciones más notables (o que más reflejo han tenido en los medios de comunicación) habitualmente vienen determinadas por las actividades más molestas y no tanto como cabría esperar por la destrucción de los valores naturales.

Habitualmente, el impacto sobre la población ha generado una respuesta más contundente que el impacto sobre el medio natural. Por otro lado, la percepción social puede ser positiva si se entiende que la nueva infraestructura es vital para el desarrollo económico de la zona de influencia, con independencia del grado de saturación, siempre y cuando así lo entienda toda la población afectada y no solo los sectores económicos.

En zonas más o menos vírgenes o con valores naturales importantes la construcción de nuevas infraestructuras (pistas de esquí, urbanizaciones, carreteras, presas) supone igualmente la destrucción de parte de los valores naturales de la zona pero también el catalizador de su desarrollo económico.

En este caso, el equilibrio entre ambas partes es complicado. Por un lado, la población de la zona que quiere diversificar las fuentes de riqueza y no basarlas solo en las actividades tradicionales ligadas a la tierra y por otro lado los movimientos ecologistas (en muchos casos ajenos a la zona y localizados en entornos urbanos) que defienden la protección del territorio a toda costa.

Por tanto, en muchas ocasiones la nueva infraestructura estará bien vista por aquellos a los que su construcción beneficie de forma directa y no sufran los impactos de su construcción y explotación, asumiendo como inevitable el impacto sobre el medio natural.

Por el contrario, sectores de la población afectados directamente (por el ruido de un aeropuerto, por ejemplo) o que no vean un beneficio inmediato y directo sobre su economía, tenderán a oponerse a la construcción de la nueva infraestructura, aunque esta sea beneficiosa sobre el conjunto de la sociedad.

Dicho en otras palabras, el síndrome NIMBY (*Not in my back yard*), un concepto que nació décadas atrás en Estados Unidos para describir las actitudes de los vecinos que rechazaban proyectos en sus barrios, aunque no siempre les preocupaba que se implementaran en otros barrios o ciudades.

No es descabellado pensar que si los Estudios de Impacto Ambiental estuvieran correctamente realizados y el procedimiento de evaluación de impacto fuera el idóneo, el proyecto debería de incorporar de antemano todas las medidas preventivas, correctoras y compensatorias necesarias para evitar el rechazo social a una infraestructura o dicho de otra forma, para mejorar su percepción social.

Por tanto, parece acertado decir que los EIA fallan en su apartado de análisis del medio socioeconómico y en la identificación de impactos y por tanto, en el diseño de las medidas mitigadoras correspondientes.

Sin duda, parece que tenemos bien aprendida la lección del medio natural pero suspendemos de forma clara la del medio socioeconómico.

También nos podemos plantear que existen diferentes percepciones sociales de un mismo problema y por tanto difícilmente compatibles. No es lo mismo la visión que de una carretera tiene un grupo ecologista que la que tiene el tejido industrial de las zonas por las que pasa. Por tanto, percepciones distintas, problemas diferentes y en consecuencia, medidas correctoras distintas.

A partir de aquí, nos preguntamos lo siguiente:

¿Cómo mejorar la percepción social de una infraestructura mediante la ejecución de determinadas medidas preventivas, correctoras o compensatorias?

Esta es la pregunta que sin duda deberíamos de plantearnos y a la que probablemente no podamos dar una respuesta inmediata. Los motivos son los siguientes:

Financiación:

Las medidas que permiten mitigar el impacto de una infraestructura sobre el medio se han definir en la fase de proyecto, de modo que sean incorporadas al presupuesto y sea factible su ejecución. Por tanto, tendríamos que saber de antemano qué reacción suscitará la nueva infraestructura, tanto en la fase de construcción como de explotación, para poder diseñar las medidas adecuadas que permitan mejorar su “imagen pública”.

Parece lógico pensar que cada tipo de proyecto suele generar unas reacciones o alarmas sociales similares:

- aeropuertos → ruido
- carreteras y ferrocarriles → ruido y problemas de permeabilidad
- presas → paisaje
- líneas eléctricas → radiaciones electromagnéticas
- puertos → alteraciones en playas

Por tanto, convendría realizar un ejercicio previo en la fase de proyecto para diseñar medidas encaminadas a paliar estos impactos. Hasta aquí nada nuevo que no se haya hecho ya en los EIA. De hecho, es lo que se hace para el resto de impactos “típicos” sobre la vegetación, la fauna, la atmósfera, etc. Esto es, se identifican impactos y se propone un paquete de medidas correctoras.

Entonces, ¿dónde está el problema? Probablemente en que nos hemos preocupado mucho del medio natural y nos hemos olvidado un tanto del medio socioeconómico, dando por hecho que la infraestructura genera esencialmente un impacto positivo sobre los índices económicos y de desarrollo y olvidándonos de que también puede generar un rechazo social contundente.

Pero tal y como se ha planteado anteriormente, a veces es imposible prever la reacción social de un determinado proyecto. Frente a esto, ¿qué podemos hacer para incluir en el presupuesto del proyecto una partida de imprevistos?

Una posible solución sería incluir una partida presupuestaria similar al 1% cultural destinada a “imprevistos sociales y ambientales”, con un planteamiento paralelo al del Estudio de Seguridad de las obras y que tendría por objeto ejecutar las medidas correctoras necesarias para paliar los impactos que no fueron previstos en la fase de proyecto, entre los que se pueden incluir los derivados del rechazo de la nueva obra.

El caso del impacto causado por el ruido en carreteras o en ferrocarriles está relativamente bien resuelto mediante los programas de cálculo de pantallas acústicas y permite incorporar al presupuesto del proyecto las partidas correspondientes. También, si es necesario, resulta relativamente fácil construir nuevas pantallas en la fase de explotación.

Equipos multidisciplinares

Una derivada inmediata del punto anterior es la necesidad de incorporar a los equipos multidisciplinares el máximo número de disciplinas posibles (ambientólogos, sociólogos, psicólogos, etc.) al objeto de mejorar la calidad de los estudios de impacto en los capítulos dedicados al medio socioeconómico.

Mejora del procedimiento de evaluación ambiental

Es necesario mejorar los mecanismos de participación ciudadana, desde la fase de consultas a la de información pública.

En el caso de la fase de consultas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos no debería de haber distinción entre procedimientos abreviados u ordinarios y debería de ampliarse en la medida de lo posible el número de receptores que pudieran verse implicados por el nuevo proyecto, especialmente los más sensibles desde el punto de vista ambiental (grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc.)

En la evaluación de proyectos, y tomando como ejemplo lo previsto para planes y programas, cada una de las respuestas recibidas debería tener un reflejo, no necesariamente de aprobación, en el proyecto final, de forma que se minimizara el riesgo de aspectos no contemplados y sin respuesta por parte del promotor de la obra.

En resumen, la fase de consultas debería tener una importancia similar a la fase de información pública.

Una de las claves del problema radica en la identificación de los actores sociales o de los receptores de la información previa del proyecto, lo que exige un conocimiento en profundidad del entorno socioeconómico en el que se implantará la nueva infraestructura.

Por tanto, los Estudios de Impacto Ambiental deberían de avanzar en este aspecto. En la actualidad el análisis del medio socioeconómico no va mucho más allá de la exposición de índices económicos, estadísticas y sectores de actividad.

Evidentemente, el tiempo y los medios disponibles para la redacción de los EIA limitan la calidad del trabajo final, pero a largo plazo puede resultar positivo anticiparse a la problemática social que la nueva infraestructura puede generar.

También habría que ahondar en el caso de modificaciones de proyectos ya aprobados o en ejecución. En este caso, sería deseable también una mejora de los canales de comunicación entre el promotor o la propia constructora y el resto de la sociedad, mediante por ejemplo, puntos de información y atención al ciudadano, webs específicas, avisos por carta a los vecinos, etc.

Esta medida sería útil en general en todas las obras de infraestructuras y parece evidente que los ayuntamientos deberían de jugar un papel fundamental en el proceso, como focos de información y como receptores y canalizadores de la opinión de sus vecinos.

5. MEDIDAS CORRECTORAS Y COMPENSATORIAS

La propuesta de una determinada medida debe de tener un objetivo claro y a ser posible, relacionado con el medio afectado por el proyecto. No deberían de ser válidas medidas por completo ajenas a éste.

También hay que tener claro que una medida que mejore la percepción social de los grupos ecologistas puede no tener el mismo efecto sobre el resto de la población, que puede no ver una relación directa entre la medida ejecutada y el posible beneficio que ésta genera.

Un ejemplo puede ser una medida compensatoria consistente en la restauración ambiental de una superficie degradada próxima al vaso de una nueva presa destinada a regadío y abastecimiento y que se localice en una zona protegida o bien una escala de peces. A la población beneficiada por la nueva presa le puede ser por completo indiferente la medida compensatoria propuesta y pensar incluso que la inversión se podría haber destinado a mejorar la red de transporte de agua o la puesta en regadío de nuevas parcelas. En el bando contrario, los grupos de protección de la naturaleza que verán con buenos ojos la medida compensatoria.

Así, las medidas puramente ambientales, entendidas como tal las dirigidas a la protección del medio natural en la mayor parte de los casos sólo mejoran la percepción social de los grupos de defensa de la naturaleza, excepto que exista una repercusión mediática importante.

Un ejemplo de medida compensatoria de interés social en presas es la creación de azudes o presas de cola que permitan mantener una lámina constante de agua que posibilite el desarrollo de actividades turísticas y deportivas.

El control del ruido generado por infraestructuras de transporte lineal mediante pantallas acústicas es relativamente sencillo y mejora la percepción de los habitantes de la zona por la que pasa. Algo similar ocurre con los pasos inferiores o superiores que mejoran la permeabilidad transversal de la traza. En ambos casos, son medidas fácilmente previsibles a nivel de proyecto y por tanto, susceptibles de ser incluidas en el presupuesto. En el extremo contrario están los problemas derivados de la alternativa de trazado elegida finalmente para una carretera o vía férrea y que pasan necesariamente por una política de expropiaciones o compensaciones económicas adecuada.

Las zonas habitadas próximas a un aeropuerto, presentan mayores dificultades para paliar el impacto provocado por el ruido de las operaciones de despegue y aterrizaje

y la percepción social negativa será dominante si en la fase de diseño no se ha tenido en cuenta esta afección. Los aislamientos acústicos de las viviendas pueden solventar en parte el problema, pero es evidente que afectará negativamente a calidad de vida de los habitantes y al valor económico de sus propiedades.

En el caso de las obras de puertos que supongan la destrucción de parte del litoral, puede ayudar a mejorar la percepción de la obra, la regeneración y limpieza de playas próximas o la mejora de los servicios existentes y de los accesos.

En todos los casos, una mejora de la comunicación entre el promotor/ejecutor de la obra y la población afectada supondrá un avance considerable en la mejora de la percepción social. Puntos de información, correspondencia con los afectados, webs propias, etc. son herramientas útiles para dar respuesta a preguntas como la duración de una obra, los recorridos alternativos o los beneficios que traerá consigo. También como puntos de recogida de reclamaciones o quejas por ruido, polvo, vibraciones, etc.

6. CASOS PRÁCTICOS DE GESTIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE INFRAESTRUCTURAS CON PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

6.1. INTRODUCCION

Cuando se planteó en el seno del grupo de trabajo la necesidad de mostrar ejemplos concretos de infraestructuras con una repercusión social relevante surgió el dilema de si sería más interesante de cara al debate en el congreso discutir sobre la percepción general que se tiene de determinados tipos de infraestructuras (aeropuertos, autopistas, presas, puertos, etc) o bien tratar ejemplos concretos de infraestructuras cuya problemática ambiental haya tenido un eco importante en la sociedad.

Finalmente, hemos optado por ambas vías, de modo que se abriera un mayor número de líneas de debate, promoviendo de esta forma la mayor participación por parte de los asistentes al congreso.

También hemos incluido un apartado sobre como los promotores y ejecutores de infraestructuras gestionan la percepción social de las mismas.

6.2. PERCEPCIÓN SOCIAL DE ALGUNAS INFRAESTRUCTURAS TIPO

6.2.1. Infraestructuras lineales de transporte terrestre

6.2.1.1. Líneas ferroviarias de alta velocidad

Es indudable que la red de alta velocidad diseñada en España responde a una demanda social y económica, siendo un deseo lógico de cualquier núcleo urbano disponer de conexiones más cómodas, rápidas y seguras para poder impulsar así su propio desarrollo.

La construcción de una gran infraestructura lineal, como es una línea de ferrocarril de alta velocidad va a producir irremediamente una afección al valor ambiental y socioeconómico de una determinada región y será por tanto necesaria la adopción de medidas correctoras o compensatorias con el fin de paliar los efectos negativos que las alteraciones pueden producir sobre el entorno.

En general, este tipo de infraestructuras producen un impacto económico y social favorable, si bien producen alteraciones sobre el medio natural, lo que genera reacciones adversas en parte de la sociedad, debido entre otras razones al aumento creciente de la sensibilidad ambiental.

El estudio de impacto ambiental trata de prever e informar los efectos que la infraestructura causará sobre el medio, estableciendo las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que correspondan.

Las principales alteraciones que pueden generarse sobre el medio físico por la construcción y explotación de una vía férrea de alta velocidad son, entre otras, las siguientes:

- **Ruidos y vibraciones:** Los ruidos producidos en la fase de construcción tienen generalmente un carácter discontinuo y provienen de la propia actividad de la obra: movimiento de tierras, voladuras, plantas de tratamiento etc. En la fase de explotación, el ruido se deberá a la propia circulación de trenes, lo que generará además vibraciones. En ambos casos, se trata de uno de los grandes efectos negativos y con mayor repercusión social que genera una infraestructura de esta tipo.
- **Geología y geomorfología:** Esta alteración se produce en la fase de ejecución de las obras, pudiendo producir en ocasiones destrucción de puntos de interés geológicos y yacimientos arqueológicos y paleontológicos.
- **Hidrología superficial y subterránea:** La construcción de la infraestructura puede afectar la hidrología superficial y subterránea de varias maneras: Disminución de la tasa de recarga de los acuíferos, intercepción y desvío de caudales, cambios en la calidad de aguas y aumento del riesgo de inundaciones como consecuencia del efecto presa, etc.
- **Vegetación:** Los impactos sobre la vegetación pueden ser directos, generalmente en la fase de obras, o indirectos a través de otros componentes del ecosistema, como atmósfera, agua y suelo. Este segundo tipo suele producirse durante la fase de explotación.
- **Fauna:** La fauna puede verse afectada por varios motivos, destacando entre otros el efecto barrera para la dispersión o movimientos locales originados por la construcción de la línea. Este efecto barrera se produce tanto en la fase de construcción como en la fase de explotación y tiene un carácter permanente.
- **Paisaje:** La construcción de una línea de alta velocidad supone un impacto paisajístico elevado, dado que se produce una intrusión visual de la nueva vía, cambios en la forma del relieve, etc.

Para paliar todos estos impactos generados por la construcción de la línea férrea, se establecen medidas preventivas, correctoras y compensatorias, para lo cual es fundamental la escala espacial y temporal de su aplicación.

La construcción y posterior explotación de una línea de alta velocidad, produce también importantes alteraciones sobre el medio socioeconómico, entre las que cabe destacar:

1.- Alteraciones sobre la estructura demográfica una vez puesta en funcionamiento la infraestructura, con una serie de efectos derivados en el entorno de las estaciones de la línea, tales como un aumento de la demanda de vivienda, de servicios y dotaciones asistenciales, sanitarias, docentes, etc.

2.- Alteraciones en la población activa, tanto en la fase de construcción como posteriormente en la de explotación.

3.- Distribución espacial de la población: Las expropiaciones de terrenos para el paso de una línea de alta velocidad puede desplazar a individuos de su lugar de residencia o trabajo. Además, el efecto barrera de la nueva vía puede suponer cambios importantes a causa de la mayor dificultad de movimientos en las poblaciones afectadas. En general, se producirán alteraciones en los modos de vida de las poblaciones afectadas.

4.- Posible remodelación del sistema territorial existente debido principalmente a dos causas: los cambios en la accesibilidad y conectividad entre territorios y el efecto barrera a un lado y otro de la vía. Los efectos que se pueden producir sobre el territorio dependerán en gran parte de sus características: si se trata de un área activa, la accesibilidad potenciará aún más ese dinamismo; por el contrario, si es un área regresiva, el efecto será inverso.

En general, la presencia de esta nueva infraestructura suele promover el desarrollo de las áreas conectadas entre sí, eso es, núcleos urbanos con estación, lo que repercutirá en las relaciones territoriales entre las distintas zonas.

5.- Un impacto importante que se produce con la construcción de línea de alta velocidad es la recalificación del suelo, dado que zonas hasta ese momento marginadas podrían urbanizarse, especialmente cerca de las estaciones.

6.- Un impacto relacionado con el anterior, es el efecto sobre el precio de la vivienda, dado que la accesibilidad provoca más demanda residencial.

Con todo lo mencionado anteriormente, y dado que una infraestructura de alta velocidad va a producir una alteración social, económica y medioambiental, es importante recalcar la importancia de alcanzar un sistema sostenible de transporte, esto es, satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos existentes.

Su consecución pasa por la implicación de todos los agentes que participan en el proceso (administración, constructora,...), dado que cada uno de ellos contribuye de forma decisiva al desarrollo de las infraestructuras de alta velocidad, y a la vez, a la conservación de nuestro patrimonio natural.

Para ello, es fundamental que los diferentes agentes implicados se compenetren, compartiendo en beneficio de la obra aquello que realicen en común. Las evaluaciones de impacto ambiental, que establecen en qué condiciones se ejecutan los proyectos, y los correspondientes planes de vigilancia ambiental, serán los instrumentos más valiosos que permitirán compatibilizar la ejecución de la infraestructura y la preservación del medio ambiente.

6.2.1.2. Autopistas y autovías

Los impactos asociados a las autopistas y autovías son similares a los de una línea de alta velocidad radicando las diferencias a los efectos asociados a la fase de explotación.

En este caso, los modelos de contaminación acústica difieren con respecto a los de una línea ferroviaria: mayor continuidad, diferentes fuentes emisoras, distinto tipo de ruido. Tan bien es previsible un menor número de vibraciones aunque por el contrario aumentará la contaminación atmosférica en el entorno de la carretera.

El efecto barrera es similar en ambos casos, si bien las posibilidades de generar nuevos accesos son mayores y más sencillas en el caso de las autopistas y autovías, lo que tendrá una mayor repercusión en el entorno socioeconómico de las zonas próximas. Por decirlo de otra forma, las transformaciones de los usos del suelo (rural a urbano) serán más probables en el entorno de una autopista que en el de una línea ferroviaria, con todo lo que ello implica.

6.2.2. Grandes presas

Aunque cada vez se construye menos este tipo de infraestructuras, España es el país del mundo con más agua embalsada por kilómetro cuadrado y el tercero en proporción de presas por habitante (existen cerca de 1300).

El almacenamiento de agua en este tipo de infraestructuras tiene, normalmente, más de un objetivo. Así, casi todas las grandes presas construidas últimamente, tienen como objetivo almacenar agua para la puesta en marcha de nuevos regadíos. No obstante las presas y los consiguientes embalses pueden perseguir otros objetivos como: abastecimiento humano, obtención de energía hidroeléctrica, control de crecidas, y en menor medida y casi podríamos afirmar que de modo accidental, explotación turística.

Movimientos a favor

Analizando detalladamente los usos que va a recibir el agua embalsada, es fácil intuir cuales son los colectivos que, normalmente, muestran su apoyo a este tipo de proyectos. En primer lugar, las comunidades de regantes de las zonas beneficiadas por esta infraestructura se mostrarán, normalmente a favor de la construcción de la presa, pues supone una seguridad de riego para sus cultivos y, en muchos casos, una ampliación de este tipo de explotaciones agrarias frente al cultivo de secano.

Aunque hoy en día, el agua “de boca” está prácticamente asegurada en todo el territorio, los habitantes de las grandes y pequeñas ciudades que puedan obtener agua potable del embalse se mostrarán a favor del almacenamiento de agua masivo.

Los otros tres usos principales de estas infraestructuras pueden reunir a su favor a distintas asociaciones o movimientos sociales. Así, pueblos cercanos que puedan tener problemas de abastecimiento eléctrico se mostrarán a favor de estos proyectos, es de suponer que las empresas que vayan a explotar las centrales hidroeléctricas también se muestren a favor.

Respecto a los usos turísticos, las empresas y particulares que disfruten esta infraestructura para realizar algún tipo de actividad acuática o recreativa apoyarán la construcción de la misma.

Por último, y aunque en la fase de planeamiento del proyecto no intervengan directamente, es de suponer que se mostrarán a favor de realizar las obras la empresa o empresas adjudicatarias de las mismas.

Lo que es incuestionable es que la construcción y explotación de una presa y su agua embalsada supone un crecimiento indudable de la actividad económica en la zona, y todas las personas y colectivos beneficiados de este crecimiento se mostrarán a favor de su construcción.

Movimientos en contra

Si estudiamos brevemente algunos datos y hechos que se han analizado en la construcción de este tipo de infraestructuras, tampoco nos costará mucho imaginar cuales son los movimientos sociales que se muestran contrarios a las presas.

A nivel socioeconómico podemos hablar de personas que resultan desplazadas de sus hogares (bien por inundación directa de cascos urbanos o por desaparición de terrenos de cultivo con el consiguiente desempleo de algunos pobladores). Por otro lado, aunque no es algo habitual y no podemos dudar alegremente de la calidad de estas infraestructuras, es cierto que en algunas ocasiones han tenido lugar trágicos accidentes relacionados con presas, normalmente debidos a negligencias humanas en la planificación o explotación de los proyectos.

En contra de estos proyectos solemos encontrar: en primer lugar, a los vecinos afectados por la inundación de sus pueblos o zonas aledañas, además del valor sentimental que tiene para estas personas la desaparición de sus casas, hemos de tener en cuenta que, en ocasiones, elementos arquitectónicos que pertenecen al patrimonio histórico-cultural de la zona también desaparecen bajo las aguas. Asimismo, formas de vida y costumbres culturales tradicionales se ven afectadas, en parte, por la desaparición de los pueblos y la marcha de sus habitantes. Asimismo, algunos de los vecinos que habitan pueblos situados aguas abajo de las presas, suelen mostrarse en contra, por el peligro letal que entraña el hipotético fallo o rotura de la infraestructura.

También solemos encontrar enfrentados a estos proyectos a grupos conservacionistas pues, su construcción y explotación conlleva graves daños ecológicos en la zona objeto de la infraestructura. Desde el punto de vista ecológico, la construcción de presas lleva asociada la inundación de extensos espacios naturales y ponen en peligro a los deltas asociados a las cuencas que las contienen; todo esto conlleva, sin duda un peligro evidente de disminución de la biodiversidad.

Asimismo se unen, en esta ocasión, a los intereses de estos grupos, colectivos de pescadores que faenan las zonas del delta de la cuenca en cuestión; pues ha quedado demostrado que la riqueza de la plataforma costera depende, en gran medida, del aporte de nutrientes continentales que llegan desde los ríos, y que, con la construcción de presas en las cuencas, éste, se puede llegar a ver seriamente mermado.

Resolución de conflictos

En nuestro país el conflicto se ha resuelto en más de una ocasión con el desarrollo de la infraestructura, con poco o ningún diálogo. Tenemos que visitar otros países como Francia, donde en los últimos años se han llegado a paralizar tres proyectos de este tipo sólo en el río Loira; o Estados Unidos, donde algunas presas han sido desmanteladas, principalmente por resultar económicamente inviables.

6.2.3. Puertos deportivos

Los proyectos de grandes puertos, al igual que ocurre con las grandes presas, son prácticamente inexistentes en nuestros días, si bien se están ejecutando los proyectos de ampliación de muchos de los principales puertos españoles.

La situación es bien distinta en lo que se refiere a puertos deportivos, que están experimentando un auge importante, especialmente en la costa mediterránea, donde se está poniendo de manifiesto un déficit de puntos de amarre, que en el caso catalán se estima en un déficit superior a los 11.000 amarres para el año 2015.

El dato es el resultado de la combinación de los factores que inciden en la demanda náutica y la comparación con otros países europeos con una gran tradición marinera y deportiva. Cataluña cuenta en la actualidad con más de 22.000 amarres, del todo insuficientes en época estival dada la cantidad de turistas náuticos que recibe el litoral catalán.

Frente a esta situación, se plantean varias posibilidades, como la construcción de nuevos puertos, la ampliación de los existentes, el despliegue de plataformas flotantes o la tradicional práctica del varado para acabar con el fondeo libre. También la creación de marinas secas (naves cerradas diseñadas y construidas especialmente para guardar embarcaciones durante los meses que no navegan, manteniéndose perfectamente conservadas)

El problema que se presenta, desde el punto de vista de la percepción social, cuando se pretende construir un nuevo puerto deportivo tiene, como es habitual, dos visiones bien distintas. Estamos hablando en general de proyectos de iniciativa privada o bien en régimen de concesión que se financian mediante la venta o el alquiler de los puntos de amarre.

Los promotores de la nueva infraestructura considerarán que es necesario por el déficit de puntos de amarre y por que supondrá una magnífica oportunidad de negocio y desarrollo para la zona. De hecho, es más que probable que el puerto traiga consigo nuevos desarrollos urbanísticos, creación de empleo, desarrollo de una industria náutica auxiliar, mejora de las comunicaciones, etc. En definitiva, atraerá un turismo de lujo y con elevado poder adquisitivo, así como un desarrollo de nuevas actividades lúdico - deportivas (competiciones, regatas, etc) que mejorarán las arcas de los empresarios de la zona y de los propios ayuntamientos.

En el extremo contrario se situarán los movimientos de defensa de la naturaleza que argumentarán en contra la nueva infraestructura la generación de un importante impacto ambiental sobre la ya de por sí maltrecha costa española.

La construcción de este tipo de infraestructuras supone entre otros impactos:

- Afectación a las playas como elementos geomorfológicos
- Afectación a la línea de costa
- Eliminación de la vegetación marina y terrestre.
- Alteración de la calidad de las aguas del puerto y de la playa
- Afectación a las comunidades planctónicas y bentónicas del submareal
- Afectación a la avifauna
- Afectación al paisaje: intrusión visual de la línea de costa y cambio de la calidad estética
- Molestias por el incremento de tráfico (accesos al puerto)
- Relación puerto-ciudad.
- Contaminación acústica.

Por otro lado, además de los problemas ambientales que generan los puertos deportivos en el medio marino, hay que considerar los que provoca en el medio terrestre, pues como se ha planteado ya son un claro catalizador del negocio inmobiliario. Un negocio inmobiliario que implica la creación de nuevas infraestructuras: centros comerciales, aparcamientos, etc, cada cual con su correspondiente impacto, que finalmente multiplica los efectos ambientales de este tipo de construcciones. En el sureste español este problema se agudiza con la falta de agua.

Se plantea también en muchas ocasiones que este tipo de puertos sólo mejoran el nivel de vida de las clases sociales de mayor poder adquisitivo.

Por tanto, la percepción social será muy distinta y se vuelve a poner de manifiesto la necesidad de una correcta planificación.

Un ejemplo lo tenemos de nuevo en Catalunya, con la creación del **Plan de Puertos de Cataluña**.

Este plan se plantea como un instrumento de ordenación del litoral catalán dentro del marco de las directrices de la ordenación territorial y tiene como objetivo el establecimiento de los criterios para la utilización portuaria adecuada y racional de la costa catalana y también la atención preferente frente a la conservación del litoral y la gestión correcta del medio ambiente.

El cumplimiento de este objetivo general deriva en una serie de objetivos particulares que se alcanzan con la realización de las diferentes partes de este Plan. Estos objetivos son:

- Realizar un inventario detallado de las instalaciones náuticas existentes en la actualidad con la descripción de sus características y de los servicios que ofrecen a los usuarios y a las embarcaciones.
- Clasificar las instalaciones náuticas según su tipología y su uso, especificando para cada una de ellas la competencia, el organismo tutelar y la gestión.
- Realizar un estudio de la situación actual y previsiones de evolución de los sectores: náutico-deportivo, pesquero y comercial.
- Realizar un análisis de la oferta de amarres para uso deportivo, evaluando los déficits actuales y la evolución de sus necesidades futuras por tramos de costa.

- Realizar una caracterización del medio natural costero catalán, según su estructura física y biológica.
- Realizar una redistribución de las instalaciones portuarias de acuerdo con el uso efectivo del litoral, tanto por la calidad del mismo como por la población efectiva de verano.

6.2.4. Minicentrales de producción hidroeléctrica

La problemática de este tipo de infraestructura de producción de energía eléctrica no es esencialmente muy diferente de la eólica, aunque se mueve en un terreno físico y tecnológico completamente diferente.

Consiste en la generación de energía eléctrica con caudales muy bajos pero con desniveles muy elevados, por lo que las minicentrales se ubican normalmente en zonas montañosas de alta sensibilidad ecológica. Esto, junto con la escasa producción de energía que proporcionan, hacen de este recurso uno de los más controvertidos y cuyo balance entre producción y coste ambiental es de los menos claros.

Este tipo de proyectos no cuentan con una oposición tan virulenta como la que sufrieron en su momento los parques eólicos, ya que su impacto visual y funcional es aparentemente muy discreto, siempre y cuando se entierre la tubería forzada, pues se sitúan en cotas elevadas, en zonas montañosas, de relieve quebrado, lejos de la vista de las poblaciones y de las carreteras principales. Sin embargo, alteran profundamente el régimen hidráulico y por tanto biológico, aguas abajo, de las gargantas o de las lagunas de montaña de las que toman el agua necesaria.

No está maduro todavía el debate en torno a este tipo de infraestructuras. Sería necesario ordenar el recurso dándole un enfoque similar al realizado para los parques eólicos en algunas comunidades como es el caso de Castilla y León. En caso contrario, podríamos estar corriendo el riesgo de permitir que se produzcan alteraciones ambientales significativas en áreas muy sensibles, mientras a la opinión pública le pasan inadvertidas.

6.3. PERCEPCION SOCIAL DE PLANES Y PROGRAMAS

6.3.1. Plan Eólico de Castilla y León

Este Plan ofrece un elevado interés para el estudio de esta problemática ya que muestra de forma modélica el proceso que estudiamos: infraestructura que se propone / controversia social por la existencia de diferentes puntos de vista / resolución participada del problema.

Básicamente, la descripción del proceso, que más abajo se detalla, es la siguiente:

Las iniciativas empresariales privadas de instalación de parques eólicos resurge con gran fuerza a finales de los años noventa, como resultado de la combinación de dos factores: el gran desarrollo de la tecnología de generación de energía eólica (aerogeneradores cada vez más modernos y eficientes) y la existencia de subvenciones al KWh producido con esta fuente de energía.

En consecuencia, Castilla y León se ve en poco tiempo desbordada con la solicitud de autorización de instalación de numerosos parques eólicos, que exigen un enorme esfuerzo de estudio colegiado a la carta, de cada proyecto en particular, en las ponencias técnicas de evaluación de impacto ambiental de varias provincias, en particular Burgos, que ya advierten, a la vista de la cantidad de proyectos presentados, sobre la necesidad de ordenar el recurso con un marco normativo a nivel de planificación que establezca límites de potencia instalada y de zonas del territorio adecuadas y no adecuadas para sustentarlo.

Pero lo que definitivamente desencadenó la elaboración del Plan fue la repercusión social que se suscitó, materializada principalmente en la oposición de los grupos ecologistas a la instalación indiscriminada de parques eólicos por todo el territorio, con dos argumentos: 1) la afección al paisaje, y 2) los posibles daños a la avifauna por colisión con las palas en funcionamiento, en especial en Espacios Naturales Protegidos y su entorno y en lugares de la Red Natura 2000 (ZEPA), por efecto de la instalación tanto de los aerogeneradores como de la subestación y, lo que a veces era todavía más importante, de la línea eléctrica aérea de evacuación.

También se levantó una cierta desconfianza entre la población local por el ruido que producen los aerogeneradores, principalmente de cara a las posibles molestias a los habitantes de los núcleos urbanos, y también al ganado que padece en las proximidades de los aerogeneradores.

El resto de la sociedad ha percibido este proceso con una mezcla de curiosidad, perplejidad y confusión (indecisión entre el “a favor” y el “en contra”), ya que un buen número de personas se debaten entre la simpatía hacia las energías renovables o “limpias” y la desconfianza hacia unas instalaciones que pueden alterar profundamente el paisaje en el que se han desenvuelto durante todas sus vidas.

Otros actores sociales que se constituyeron en núcleos de opinión en contra fueron ciertas asociaciones deportivas de la actividad de parapente y ala delta, ya que consideraban que la instalación de parques eólicos era incompatible con el mantenimiento de esa actividad deportivo-recreativa en determinados enclaves muy valiosos para la misma.

El Plan Eólico Regional de Castilla y León pretende, por tanto, dar una solución global a la problemática suscitada, ordenando el recurso en el territorio, atendiendo tanto a las necesidades de desarrollo socioeconómico (producción de energías renovables) como a la demanda social en materia de conservación del paisaje, de los espacios naturales protegidos, de la avifauna, y del bienestar de la población local.

El desarrollo de las energías renovables en Castilla y León se encuentra regulado por el Plan Energético Regional de Castilla y León (PERCYL) (1991-2000), a través del Programa de Ahorro, Sustitución y Energías Renovables (PASCER), que fijaba unos objetivos para el sector de las energías renovables.

El Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 establece como principales actuaciones en esta materia la necesidad de la adopción de ciertas políticas en diversificación, ahorro y sustitución que permitan alcanzar unos objetivos básicos de desarrollo sostenible de la Región, tratando en concreto los siguientes temas: el PASCER; impulso al ahorro de

energía; potenciación del programa de sustitución; biomasa y residuos; minihidráulica; EÓLICA; solar; energía geotérmica; biocombustibles.

En relación con la energía eólica, el Plan establece que se elaborarán los Planes eólicos provinciales, que contengan una elaboración estratégica de las instalaciones de energía eólica, tanto desde el punto de vista ambiental como socioeconómico.

Según la sistemática y descripción del PASCER, la situación de la **Energía Eólica en Castilla y León** es la siguiente:

Se trata tal vez de la energía renovable más competitiva y está ligada a importantes avances tecnológicos. Teniendo en cuenta la importancia de dicha energía, la Junta de Castilla y León elaboró un **Plan Eólico Regional** con el objetivo de ordenar el territorio para la implantación de estas instalaciones y compaginar la planificación ambiental con la programación energética, industrial y socioeconómica.

Los antecedentes de dicho Plan se encuentran en el Decreto 107/1998, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas temporales en los procedimientos para la autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica. Este Decreto estableció una moratoria y situó la fecha límite para la realización de la evaluación estratégica previa hasta el 15 de marzo de 1999, que se prorrogó hasta el 15 de julio y el 15 de noviembre del mismo año, según provincias.

La información pública del Plan junto con su informe ambiental se realiza en los meses de marzo (Burgos, Salamanca y Soria) y Agosto. Los **dictámenes medioambientales de los Planes provinciales** se presentan en noviembre de 1999 (Soria), febrero de 2000 (Salamanca) y abril de 2000 (Palencia, Segovia, Ávila, Zamora, Burgos y León).

Así, el 13 de junio de 2000 se presentó en León el **Plan Eólico Regional** con los siguientes objetivos:

- Aprovechar el potencial existente.
- Proteger los recursos naturales con energías renovables.
- Favorecer el desarrollo socioeconómico local y regional.
- Mejorar la distribución energética.

Las características fundamentales del **Plan Eólico Regional** son las siguientes:

- Plan abierto y en evolución.
- Contiene una perspectiva socioeconómica, ambiental y energética.
- Integra factores locales y globales.
- Se estructura en forma de Documentos Provinciales: así se han elaborado los Planes eólicos de Burgos y Palencia.
- Se estructura a nivel de detalle de planificación, no de proyectos.
- Genera y selecciona alternativas.
- Está abierto a diferentes tipologías de proyectos eólicos.
- Analiza la distribución territorial y los elementos socioeconómicos.

El resultado de todo ello, en cuanto a la tramitación del Plan y de los diferentes parques eólicos en Castilla y León, es que las actuaciones de la Consejería de Medio Ambiente y del EREN (Ente Regional de la Energía para Castilla y León) harán que, de los 413

parques solicitados (11.619 MW), se pongan en funcionamiento únicamente aquellos medioambiental y económicamente viables para cumplir orientativamente la previsión de 2.575 MW que fija el Plan Eólico.

Los retrasos en la ejecución del Plan Eólico se deben a las deficiencias de los proyectos y de los estudios de impacto ambiental presentados por falta de estudio del recurso y de la propiedad de los terrenos por parte de los promotores.

6.4. PERCEPCIÓN SOCIAL DE PROYECTOS

6.4.1. Presa de Melonares (Castilblanco de los Arroyos y El Pedroso, Sevilla)

Las grandes presas suelen tener una marcada justificación socioeconómica, dado que su principal objetivo es la mejora del abastecimiento de agua potable, así como la puesta en marcha y mejora de regadíos. Por este motivo, el impacto sobre el medio socioeconómico suele tener un signo claramente positivo.

Sin embargo, la construcción de una presa implica la inundación de una gran superficie de terreno que supone un impacto irreversible sobre el medio. Además, en numerosas ocasiones, se suelen localizar en zonas con un alto valor ambiental.

Por tanto nos encontramos frente a infraestructuras que suelen provocar una percepción positiva en los beneficiarios directos (agricultores, población que ha sufrido restricciones, etc) y negativa en los grupos sociales preocupados por la protección del medio ambiente.

La pregunta es: ¿es posible la conciliación de ambas posturas?

La presa de Melonares surge por la necesidad de asegurar el abastecimiento de la ciudad de Sevilla y toda su área metropolitana. Se trata de un embalse con una capacidad de 180 Hm³ emplazado sobre el río Viar, afluente del río Guadalquivir, en los términos municipales de Castilblanco de los Arroyos y El Pedroso. El embalse inundará una superficie de 1.467 Ha de los municipios de Castilblanco de los Arroyos, El Pedroso, Cazalla de la Sierra y Almadén de la Plata.

El contexto medioambiental de la presa está marcado por su situación respecto al Parque Natural de la Sierra Norte de Sevilla. Este valioso enclave natural, que ocupa 164.840 hectáreas situadas en los últimos macizos occidentales de Sierra Morena, alberga 14 tipos de hábitats de interés prioritario, con poblaciones de especies amenazadas como el águila imperial ibérica, la cigüeña negra, o el lince ibérico, además de nutria, águila real, milano negro, águila culebrera, aguilucho cenizo, o búho real, entre otras especies de interés especial. Asimismo el Parque está declarado como Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), y quedará incluido dentro de la red europea Natura 2000. La zona afectada por el embalse, unas 300 hectáreas, es rica en recursos tróficos, especialmente de especies presa como la perdiz y sobre todo el conejo, alimento preferido del lince y de otras especies protegidas como las antes citadas.

Desde el punto de vista socioeconómico su principal baza serán los 34 hectómetros cúbicos anuales que proporcionará el embalse y que conjuntamente con otra serie de medidas de gestión y ahorro solucionarán definitivamente el abastecimiento de Sevilla y toda su área metropolitana, poniendo fin al déficit hídrico estructural que padece la zona. Hasta ahora, el suministro de agua potable se realiza desde los embalses situados en la

cuenca del río Rivera y es insuficiente para garantizar el abastecimiento urbano de los cerca de 1.250.000 personas que viven en la capital andaluza y su entorno. Cabe recordar al respecto la grave situación padecida en el último periodo de sequía, en los años 1991 a 1995, en la que la falta de recursos hídricos obligó a restricciones y cortes en el suministro y a consumir agua de mala calidad procedente del río Guadalquivir.

Con este escenario no era de esperar una oposición social significativa al proyecto de construcción de la nueva presa. Sin embargo y como consecuencia del previsible y significativo impacto sobre un espacio natural protegido incluido en la Red Natura 2000, se estableció un importante paquete de medidas preventivas, correctoras y compensatorias.

Así, las medidas compensatorias que se están llevando a cabo para proteger la biodiversidad de la zona, tienen un coste de 23,9 millones de euros, que supera la inversión necesaria para construir la propia presa, cifrada en 19,6 millones de euros, acentuando así el predominio de los aspectos medioambientales sobre cualquier otra consideración.

Entre las medidas de protección propuestas, destacaba por su carácter pionero, la creación de un Área de Compensación Ecológica. Esta área permitirá con el tiempo ejercer una función ecológica similar a la de la zona que se verá afectada por la creación del embalse. Su propósito es asegurar el mantenimiento de las especies existentes en la zona.

Para ello se seleccionó un área relativamente degradada localizada en la vertiente izquierda del arroyo Gargantafría y que limita con la lámina del futuro embalse. Cuenta con una superficie de 1.380 hectáreas (similar a la superficie que se inundará con la construcción del embalse, 1.467 hectáreas).

En este espacio se ha iniciado ya la revegetación con más de 400.000 plantas autóctonas que incluyen encinas, acebuches y matorral mediterráneo, además de la mejora del jaral existente, la creación de pastizales y diversas labores de restauración paisajística de las orillas del embalse. La finalidad de todas estas actuaciones en la vegetación es la de propiciar alimento y refugio a las especies de presa, como el conejo y la perdiz, que sirven de alimento a las especies protegidas.

Con esta misma finalidad, la de potenciar la presencia de especies presa, se ejecutaron diversas actuaciones bajo la dirección del CSIC encaminadas a aumentar la densidad de conejos en el área y consistentes en crear distintos núcleos poblacionales concentrados (vivares con zonas de alimentación y cobertura) de modo que se incrementó la población en 4.000 individuos de las mismas características genéticas de los existentes en la zona.

Estas medidas, junto a la instalación de 240 comederos de grano con protección y de 290 bebederos, facilitaron las condiciones de cría y alimentación de estas especies con la consiguiente expansión desde los núcleos poblacionales hasta la totalidad del área.

Además, se han construido dos azudes en las colas del embalse que se forman en el cauce principal del río Viar y el arroyo Gargantafría, con el propósito de aumentar la superficie de lámina de agua permanente (un total aproximado de 100 hectáreas) y no sometidas a las fluctuaciones del embalse, fomentado así las áreas de nidificación y

sesteo de la avifauna. En estas láminas de agua se han ejecutado islas flotantes e islas fijas con una superficie de 400 metros cuadrados.

Asimismo se ha diseñado un Plan de Seguimiento y Control que permitirá comprobar la evolución de todas estas actuaciones, de modo que no se podrá embalsar hasta que el nuevo hábitat este consolidado. El destino último del Área de Compensación es su inclusión en los límites del Parque Natural de la Sierra Norte y ser declarada como Zona Especial de Protección de Aves.

Además de la creación de un Área de Compensación Ecológica, el proyecto de la presa incluía también la ejecución de un conjunto de medidas correctoras asociadas a la construcción del embalse y controladas a través del Plan de Vigilancia Ambiental. Entre estas actuaciones cabe destacar las siguientes:

- Medidas para evitar la contaminación de las aguas, de la atmósfera y del suelo durante la construcción (estación depuradora, sistema de decantación, protección de recursos subterráneos, sistema de saneamiento, pantallas acústicas).
- Estudio justificativo para la designación de canteras, zonas de préstamos, escombreras e instalaciones auxiliares, de modo que se garantice la inalterabilidad de la zona que será vaso del embalse hasta que esté desarrollada el Área de Compensación.
- Medidas para pasos de lince, áreas de reserva de nutria, escalas y frezaderos para peces, mantenimiento de especies presa y creación de láminas de agua para avifauna (corredores ecológicos en la zona de cola del embalse y en la zona de paso de la presa, creación de zonas de vegetación con especies de ribera en las márgenes y pozas del río Vía y diversos arroyos tributarios, captura y traslado de peces con sistemas eléctricos y con trampas, construcción de islas flotantes).
- Deforestación y desbroce del vaso (actuaciones encaminadas a eliminar la totalidad de la vegetación de la superficie del vaso del futuro embalse, así como a recolectar las plantas de interés para su traslado a viveros oficiales con vistas a su custodia, cuidado y propagación)

Este caso excepcional por la inversión realizada en medidas ambientales frente a las de obra civil propiamente dichas, pone de manifiesto que es posible la conciliación de intereses teóricamente opuestos, logrando así la mejora de la percepción social de la nueva presa, tanto para los sectores sociales beneficiados directamente (población de Sevilla y su área metropolitana) como por los grupos de defensa de la naturaleza.

6.4.2. Interconexión Eléctrica España – Marruecos (Proyecto REMO)

Red Eléctrica Española (REE) puso en marcha un Programa de Aceptación Social (nivel avanzado) para el proyecto de conexión eléctrica entre España y Marruecos en el año 2000.

Los Planes de Aceptación Social de REE son propuestas metodológicas, cronológicas y estratégicas que coordinan los escenarios y los actores e interlocutores implicados en un proyecto, definiendo y ejecutando acciones que permitan una mejor comprensión del mismo por parte de la sociedad.

Una descripción más detallada sobre la dinámica y funcionamiento de dichos PAS se incluye en el apartado sobre la gestión de la percepción social por parte de los promotores y constructores de infraestructuras.

Mediación ambiental y social para la definición de las medidas compensatorias consensuadas.

El Proyecto REMO, que ha sido declarado de Interés Comunitario por la Unión Europea y financiado por el BEI y por el BAD (Banco Africano para el Desarrollo), atraviesa un espacio protegido calificado como LIC (Lugar de Interés Comunitario), que se denomina Parque Natural del Estrecho (Tarifa), y que está incluido en la Red Natura 2000.

La Directiva Hábitat de la UE determina que *“si debiera realizarse un plan o proyecto por razones de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, en una zona declarada de especial conservación, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”*.

Durante el año 2004, se ha firmado un Convenio con la Fundación MIGRES, como mediadora entre los agentes ambientales y sociales de la zona del Campo de Gibraltar y Tarifa y REE, para recoger, evaluar y priorizar las distintas iniciativas que se adaptaran mejor al concepto de medidas compensatorias ambientales y sociales, atendiendo a las necesidades de conservación de la zona afectada, que se pondrán en marcha en el marco del Proyecto REMO.

Líneas generales de las medidas compensatorias del programa REMO

Las Medidas Compensatorias correspondientes al segundo cable de interconexión entre España y Marruecos (Proyecto REMO), a diferencia de las medidas preventivas y correctoras del impacto ambiental, no deben ir dirigidas a frenar las consecuencias directas que la construcción de la infraestructura produce, sino que están constituidas por un conjunto de actuaciones que conducen a paliar los posibles efectos difusos que la presencia del cable podría tener en el ecosistema. Las medidas compensatorias no se restringen a compensar exclusivamente a aquellos hábitats y especies afectados por la construcción y ulterior funcionamiento de la infraestructura, sino que van dirigidas a fortalecer los elementos más sensibles del ecosistema, con el objetivo de reducir su fragilidad.

Se han definido el territorio y las especies de fauna y flora, sobre las que se aplicarán las distintas medidas compensatorias. La aplicación efectiva de estas medidas, requiere a su vez de una intensa actividad divulgativa sobre los usuarios potenciales del territorio. Un mejor conocimiento de las características naturales del territorio y de las actuaciones de mejora que en él se acometerán permitirá un aprovechamiento más racional y correcto de los recursos y una mayor concienciación ciudadana en defensa de sus valores. En este sentido, las medidas compensatorias propuestas para el proyecto REMO deberán, además, aportar a los usuarios del territorio de una importante cantidad de información sobre los valores ambientales y sociales localizados en la zona de aplicación, dirigido al desarrollo sostenible de sus recursos.

La filosofía que ha guiado el **catálogo de medidas compensatorias** para el Proyecto REMO, ha sido la de involucrar, desde el primer momento, a la sociedad gaditana en

general y campo gibraltareño en particular, en el proceso de definición de las mismas. Para ello, la mediación de la Fundación MIGRES fue fundamental a la hora de realizar consultas entre **organismos de investigación** (Estación Biológica de Doñana del C.S.I.C., Universidad de Sevilla, Universidad de Cádiz, Gibraltar Ornithological and Natural History Society, Sociedad Gaditana de Historia Natural), **organizaciones no gubernamentales de carácter ambientalista** (Ecologistas en Acción, Agaden Cádiz, Grupo Ornitológico del Estrecho, Colectivo Ornitológico Cigüeña Negra, Circé, Sociedad Española de Ornitología), **de carácter social** (Asociación Palestra, Instituto de Estudios Campogibraltareños), **asociaciones empresariales** (Asociación Eólica de Tarifa, Asociación Grandes Industrias del Campo de Gibraltar, Cofradía de pescadores) y **particulares** (Asociación Naturaleza y Turismo Rural en el Estrecho, ORNITUR).

Se recibieron un total de 85 sugerencias de actuaciones de muy diversa índole, desde recomendaciones generales, hasta proyectos extremadamente concretos y particulares. Después de consultar con especialistas de los temas propuestos y de diversas reuniones con representantes de la administración autónoma (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Diputación Provincial de Cádiz, EGMASA, Subdelegación del Gobierno del Campo de Gibraltar) y local (Ayuntamientos de Tarifa y de Algeciras), se realizó una selección de los proyectos que se adaptaban mejor al concepto arriba explicado de medidas compensatorias y que fueron considerados prioritarios atendiendo a las necesidades de conservación de la zona y de interés social.

Los proyectos seleccionados que constituyen las medidas compensatorias se agruparon en tres líneas principales de actuación:

1. **Conservación:** Se trata de proyectos que suponen actuaciones directas sobre el medio y/o generan la información necesaria y, en la actualidad no disponible que permitirán el desarrollo de proyectos concretos.
2. **Educación y difusión:** El principal objetivo de los proyectos que se incluirán en este punto es dar a conocer a la sociedad los valores naturales del territorio en general.
3. **Investigación:** Se trata de proyectos que generarán información básica acerca del funcionamiento, a distintos niveles, del Estrecho de Gibraltar.

6.4.3. Otros ejemplos

Descontaminación del embalse de Flix (Tarragona)

Un buen ejemplo de participación ciudadana, aunque no se trata de un proyecto de infraestructuras, es la descontaminación del embalse de Flix (Tarragona). Se trata de un proyecto con una componente ambiental de gran magnitud y que puede tener efectos importantes sobre la salud de las personas. En este caso, desde que se empezó a trabajar en la solución del problema, se constituyó una comisión de seguimiento de la que formaba parte, entre otros, el Ayuntamiento de Flix. Esta comisión está teniendo un papel determinante a lo largo de todo el proceso (alternativas de actuación, desarrollo de la solución propuesta, etc) lo que ha permitido que la opinión de la ciudadanía, representada en su ayuntamiento, haya sido tenida en cuenta en todo momento.

Actuaciones incluidas en el Plan Delta del Llobregat (Barcelona) y su zona de influencia

En la percepción social de un nuevo proyecto puede influir de forma decisiva la existencia de otras infraestructuras en su entorno. Así el efecto acumulativo o la sinergia entre proyectos pueden determinar su rechazo o aceptación por parte del entorno social en el que se ubica. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el **Delta del Llobregat**, una zona en la que conviven espacios naturales protegidos (Reserva Natural del Delta del Llobregat) junto con las mayores infraestructuras civiles existentes en Cataluña: el puerto y el aeropuerto de Barcelona, ambos actualmente en fase de ampliación, la EDAR del Baix Llobregat y varias autovías, autopistas y líneas de ferrocarril. Además están previstas una desaladora, el nuevo acceso de alta velocidad a Barcelona y al puerto, la ampliación de línea 9 del metro, el desvío del cauce del río en su desembocadura (ya ejecutado) y un largo etc. Además, es una zona sometida a una importante presión demográfica ya que se localiza en plena área metropolitana de Barcelona.

En un contexto como este, ¿sería de esperar una percepción social negativa ante nuevas infraestructuras en una zona ya de por sí saturada? En este caso, las protestas y movilizaciones más notables (o que más reflejo han tenido en los medios de comunicación) han venido determinadas por el ruido de las operaciones de despegue y aterrizaje en la tercera pista del aeropuerto y no tanto como cabría esperar por la destrucción de los valores naturales en los espacios protegidos del Delta.

Hay que decir, no obstante, que el Plan Delta incluía un importante paquete de medidas ambientales, desde la protección y conservación de las zonas húmedas a la regeneración de varias playas cercanas, así como diferentes medidas para paliar los posibles impactos negativos de las infraestructuras previstas.

Por tanto, en este caso, el impacto sobre la población ha generado una respuesta más contundente que el impacto sobre el medio natural.

Por otro lado, la percepción social puede ser positiva si se entiende que la nueva infraestructura es vital para el desarrollo económico de la zona, con independencia del grado de saturación, siempre y cuando así lo entienda toda la población afectada y no solo los sectores económicos. Un ejemplo de esto último son las carreteras previstas en la montaña de Collserola en Barcelona (túnel de Horta y el vial de cornisa) o incluso el Cuarto Cinturón, que despiertan un rechazo considerable por parte de la población que vive en la zona y de los movimientos conservacionistas, pero que son vistas con buenos ojos por los sectores económicos directamente afectados.

El caso suizo

En Suiza, para que una infraestructura se construya debe contar con la aceptación de la población local, de modo que resulta relativamente fácil promover un referéndum y oponerse. Simplificando excesivamente podríamos decir que el concepto jurídico que tenemos aquí de *interés común* se limita en Suiza al ámbito de lo *local*.

Ciudad del Golf (Ávila)

Incluimos aquí un conjunto de recortes de diferentes medios de comunicación. Aunque no se trata de una infraestructura como tal, puede servir para ilustrar cómo el medio

ambiente se utiliza como instrumento para alcanzar todo tipo de objetivos. En este caso, el origen de toda la polémica surge del interés de un propietario para que se recalificaran sus terrenos:

Un tribunal veta una gran urbanización para salvar cinco parejas de cigüeña negra. Castilla y León autorizó 1.600 chalés y cuatro campos de golf en una sierra protegida (www.elpais.es)

La sentencia, que se conoció el miércoles, anula el "suelo urbanizable delimitado" en la totalidad de los terrenos del sector denominado SUZD-4 Ciudad del Golf porque en la zona "concurren unos valores naturales, ambientales, paisajísticos y ecológicos que exigen ser preservados de su urbanización". La zona donde se han realizado ya las talas se encuentra en un pinar situado frente a la localidad de Las Navas, al otro lado de la carretera CL-505. (www.aviladigital.com)

Un vecino molesto porque su parcela no fue recalificada y el monte sí llevó el asunto al Tribunal Superior de Justicia. Exigía que su parcela fuese declarada urbanizable y el monte, protegido. Al recurso se sumaron los ecologistas. El vecino ganó en parte. Su parcela no será recalifica, pero ha conseguido una sentencia pionera en una zona que vive una explosión urbanística para acoger a quienes no pueden comprar en Madrid. (www.elpais.es)

El recurrente pide también en el recurso que su finca, de unos 71.000 metros cuadrados, con una masa arbórea de unos 335 pinos y enclavada entre el barrio de La Estación y el de la Ciudad Ducal, sea clasificada como suelo urbanizable porque el valor natural "es menor" que el de los terrenos en los que se ubicará la Ciudad del Golf y porque "está dentro de la trama urbana".

En este sentido, el TSJ desestima la petición porque está dentro de los límites territoriales de la zona de especial protección para las aves "aunque su valor ambiental y paisajístico sea menor que el de los terrenos incluidos en el SUZD-4 Ciudad del Golf". (www.aviladigital.com)

El alcalde de Las Navas del Marqués explicó que el magistrado apela a la normativa europea de hábitats para anular el proyecto de urbanización, cuando "se han cumplido todos los trámites, desde la aprobación de la Comisión Territorial de Urbanismo hasta el visto bueno del Estudio de Impacto Ambiental".

"Es más, incluso se incribieron las parcelas incluidas en el proyecto en el Registro", añadió, culpando de esta sentencia y de la paralización del proyecto a un vecino de la localidad, Francisco Correal, que pretendía que una parcela -La Chopera- adyacente al terreno que iba a ser edificado también se declarara urbanizable, "aunque le ha salido el tiro por la culata porque no sólo se ha quedado su parcela como estaba o peor, sino que también ha conseguido hacer un daño importante a Las Navas". (www.aviladigital.com)

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) no aplicará medidas cautelares que impidan la tala de pinos en Las Navas del Marqués (Ávila), salvo que lo exija una de la partes implicadas, tras la sentencia que prohíbe urbanizar más de 200 hectáreas de pinares. Por contra, el Ayuntamiento ha ordenado la paralización de las obras de urbanización de la zona.

Según fuentes del Tribunal, existen tres posibilidades para decretar estas medidas. La primera es que el recurrente que originó la sentencia pida su ejecución, lo que es improbable, dado que su recurso obedeció a su interés porque se recalificase su terreno como lo había sido el destinado a la urbanización Ciudad del Golf. (www.leondigital.com)

6.5. GESTION DE LA PERCEPCIÓN SOCIAL POR PROMOTORES Y CONSTRUCTORES DE INFRAESTRUCTURAS

6.5.1. Programas de Aceptación Social (PAS) de REE.

La oportunidad de mejorar la comunicación externa está orientada a la gestión de los intangibles y a aumentar la reputación de la compañía, percibida por todos los interlocutores, fomentando el desarrollo sostenible de las actividades reguladas y el desarrollo de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) del Grupo REE. Esta oportunidad se concreta en el desarrollo de las actuaciones clave de la empresa.

Los Proyectos de nuevas instalaciones de Red Eléctrica se desarrollan en interacción continua con el entorno institucional, económico, social y ambiental.

La Compañía busca las fórmulas más adecuadas para mantener un diálogo permanente y sistemático con los interlocutores interesados, directa o indirectamente, por las actividades del Grupo Red Eléctrica.

Los Programas de Aceptación Social (PAS) son la herramienta para la integración de los proyectos de Red Eléctrica en el entorno institucional y social. Se trata de un plan de actuación metodológico, cronológico y estratégico que coordina escenarios y actores (interlocutores), y define y ejecuta acciones, con el fin de facilitar la mayor comprensión del proyecto.

El PAS identifica a los interlocutores, sus percepciones y actitudes ante la Compañía y los proyectos que desarrolla, valorándose posteriormente su opinión.

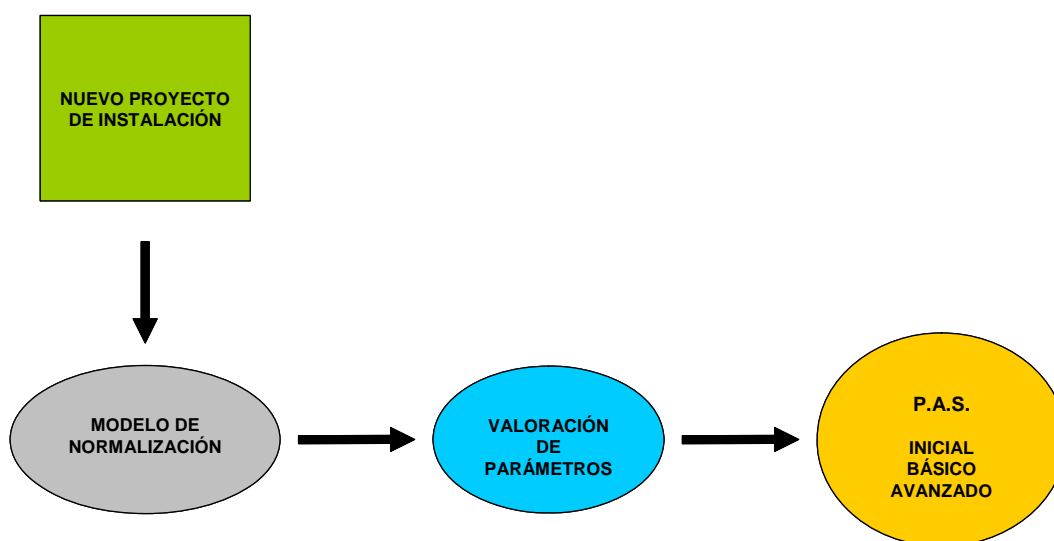
Durante el desarrollo del PAS se busca conciliar las posturas de todos los agentes sociales e institucionales, logrando así que los nuevos proyectos de la Compañía contemplen las variables de Responsabilidad Social Corporativa (social, económica y ambiental), encaminadas a cumplir con los compromisos de apoyo al desarrollo de la sociedad y de la conservación de la biodiversidad.

Los objetivos de los Programas de Aceptación Social (PAS), son los siguientes:

- Integrar la presencia de la Compañía en el tejido social e institucional del ámbito territorial de implantación de los proyectos.
- Lograr que los proyectos de la Compañía se lleven a cabo con el máximo consenso institucional y social posibles.
- Dar adecuada respuesta a la demanda de información generada en el entorno y facilitar la comprensión de la necesidad de los proyectos de la Compañía.
- Mantener una transparencia informativa durante todo el desarrollo del PAS, basada en la oportunidad, claridad y veracidad de los mensajes que se emitan al entorno.
- Conciliar los intereses generales y particulares del ámbito territorial, con el desarrollo de la Red de Transporte.

Durante el año 2004 se han definido los parámetros adecuados y se ha establecido un modelo, para la evaluación de los nuevos proyectos de la Compañía, con el fin de normalizar y sistematizar el nivel de intensidad adecuado de un Programa de Aceptación Social (PAS), necesario y suficiente para un determinado Proyecto.

En el siguiente esquema se resumen los elementos fundamentales asociados a la normalización de los Programas de Aceptación Social (PAS) para los nuevos proyectos de instalaciones de REE.



Metodología de normalización del PAS

Se han definido criterios de normalización de los PAS desde cuatro perspectivas o criterios del proyecto:

- Características del Proyecto
- Caracterización Ambiental
- Implantación Territorial
- Percepción del Entorno

La primera perspectiva es de orden económico, atendiendo a la complejidad técnica del proyecto. La segunda perspectiva recoge la problemática ambiental en la que se desenvuelve el proyecto y las dos restantes son de orden social.

Para cada uno de estas perspectivas se ha asociado una serie de parámetros cuya valoración y ponderación permitirá definir el nivel de intensidad del PAS.

Según la valoración de los cuatro grupos de criterios de valoración (del proyecto, ambiental, de la implantación territorial y de la percepción social) se asignará el nivel adecuado de PAS:

NIVEL DE PAS	TIPOLOGÍA DE ACCIONES
INICIAL	Encuesta de opinión, presentación institucional del proyecto.
BÁSICO (*)	Identificación y análisis de interlocutores, preparación de documentación institucional, constitución de un grupo institucional de seguimiento, seguimiento de la evolución de la opinión pública, patrocinios locales con criterios de RSC y organización de jornadas técnicas (según necesidades)
AVANZADO (*)	Estudio sociológico del entorno social, redacción del documento del PAS, elaboración y seguimiento del plan de comunicación, campaña institucional de presentación del proyecto, análisis de necesidad de mediación social y ambiental, organización de eventos según necesidades percibidas, acciones divulgativas, análisis y definición de las medidas compensatorias ambientales y medidas de acompañamiento a los proyectos con criterios de RSC, acciones de integración socio-ambiental.

() La tipología de las acciones, según el nivel de intensidad del PAS, se van acumulando. Es decir, las acciones del nivel AVANZADO, constarán de la suma de las acciones del nivel inicial más la del nivel básico.*

Durante la realización del PAS correspondiente a un proyecto, se podrá incrementar o disminuir la intensidad del programa, en función de la experiencia e información adquirida del entorno.

Se dispone de un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones que se realicen en cada uno de los distintos niveles del PAS y sus resultados, con el objeto de dar el reconocimiento preciso a aquellas actuaciones realizadas.

Con el tiempo se dispondrá de un sistema de internalización del conocimiento del exterior, con el objeto de identificar los aspectos de mejora, que permitan revisar anualmente los criterios de normalización de los Planes de Aceptación Social de los proyectos de REE.

El adecuado seguimiento y la evaluación de las acciones desarrolladas son un instrumento esencial para conocer la percepción del entorno hacia la empresa y sus proyectos y permite potenciar la comunicación con el entorno exterior social e institucional.

6.5.2. Código de Buena Vecindad (OHL)

El Grupo OHL, consciente del especial significado que el concepto de sostenibilidad tiene en su sector, ha realizado un gran esfuerzo por integrar y extender la cultura del desarrollo sostenible a todos los niveles de la organización. Una de las herramientas utilizadas es el “**Código de Buena Vecindad**”.

Un hecho innegable: las obras molestan. Las obras de construcción, demolición o remodelación, particularmente las que se desarrollan en un entorno urbano, implican en mayor o menor medida un trastorno de la vida ciudadana durante el periodo de duración de los trabajos. La obra modifica el paisaje urbano y conlleva varios efectos molestos para los ciudadanos, particularmente para los que viven o trabajan en el área afectada. Entre estos efectos pueden encontrarse la acotación de áreas cerradas al público, la supresión provisional de plazas de aparcamiento, las dificultades de tránsito para peatones y vehículos, el perjuicio a la visibilidad de establecimientos comerciales, la contaminación acústica, la emisión de polvo y otros residuos, el impacto en la limpieza viaria, el impacto visual, la escasa información sobre los trabajos, e incluso en algunos casos, el comportamiento inadecuado de los operarios.

La iniciativa “Código de Buena Vecindad” está integrada por un conjunto de normas de comportamiento y actuación que facilitan una integración más amable, responsable y respetuosa de las obras en el entorno social en que se desarrollan de la obra (el vecindario y en la vida de sus ciudadanos).

Sirve también como eficaz **canal de comunicación** con los ciudadanos, aportando información sobre la percepción social del Grupo OHL. A través de todas las medidas que contempla el Código de Buena Vecindad, se mejora la calidad de vida de los ciudadanos en el entorno de la obra, lo que de por sí constituye una forma de acción social.

Es interesante remarcar que todo lo reflejado en el Código de Buena Vecindad se refiere a la obra DURANTE la ejecución, no a mejoras en el producto terminado. Por ejemplo, si hablamos de la construcción de un auditorio, la instalación de rampas para mejorar la accesibilidad a la sala de conciertos es una exigencia de responsabilidad social que el proyecto debe prever, pero está fuera del alcance de lo tratado aquí. El Código de Buena Vecindad, en cambio, sí contempla la colocación de rampas temporales en el entorno de la obra para facilitar el tránsito de los peatones con discapacidad durante el periodo de vida de los trabajos.

El proceso de adhesión y seguimiento de las obras al Código de Buena Vecindad es el siguiente:

1. Tras la propuesta interna de adhesión de una obra al Código de Buena Vecindad, se remite a la obra la documentación.
2. Los responsables de la obra adoptan las medidas necesarias para cumplir con lo requisitos de la iniciativa.
3. Posteriormente, técnicos cualificados realizan una visita donde comprueban la conformidad con los requisitos establecidos y proponen la adhesión formal con un informe positivo.
4. La Dirección de Calidad y Medio Ambiente, visto el informe comunica a la obra formalmente la adhesión y envía los carteles para su divulgación.
5. Periódicamente, las obras adheridas son visitadas con la finalidad de verificar que se siguen cumpliendo los compromisos adoptados por la obra.

Código de Buena Vecindad del Grupo OHL

Estimada ciudadana, estimado ciudadano,

En el Grupo OHL somos conscientes de que la ejecución de una obra puede suponer un trastorno para su vida cotidiana. Por eso, en esta obra pretendemos realizar todos los trabajos con el máximo respeto hacia los vecinos, viandantes y automovilistas, trabajadores de la zona, comerciantes y sus clientes, personal de la obra y visitantes, y hacia el medio ambiente que nos rodea.

Para ello nos comprometemos a cumplir el siguiente Código de Buena Vecindad:

- 1) Haremos un esfuerzo especial para comunicar a todas las partes interesadas los objetivos y el progreso de la obra.*
- 2) Mantendremos la obra y su entorno limpios y ordenados. Reduiremos al mínimo las molestias medioambientales que podamos ocasionarle.*
- 3) Gestionaremos adecuadamente los residuos, reciclaremos todo lo posible y reduciremos la contaminación al mínimo.*
- 4) Procuraremos no obstaculizar, sino facilitar, el tránsito de personas y vehículos, poniendo especial atención a las necesidades de ancianos, niños y de aquellos que tienen dificultades de movilidad, visión o audición.*
- 5) Procuraremos utilizar recursos locales en la medida de lo posible.*
- 6) Señalizaremos adecuadamente las zonas de obra: barreras, accesos y perímetros, mediante carteles de advertencia e iluminación, en buen estado de limpieza, funcionamiento y seguridad.*
- 7) Nuestro personal mantendrá en todo momento un comportamiento correcto y trabajará siempre con el máximo respeto hacia los demás.*
- 8) Para los asuntos relacionados con este Código de Buena Vecindad ponemos a su disposición un teléfono: XXXXXXXXX.*

*EN EL GRUPO OHL ESTAMOS ORGULLOSOS DE LO QUE HACEMOS.
QUEREMOS QUE USTED TAMBIÉN LO ESTÉ DE NOSOTROS.*

Para los asuntos relacionados con este Código de Buena Vecindad el Grupo OHL pone a disposición de los ciudadanos un teléfono, donde se recopila los datos del reclamante y el motivo de la queja. La posible incidencia es tramitada a nivel interno y gestionada para su resolución si procede, o justificación de la imposibilidad de actuar. Finalmente se contacta telefónicamente, antes de los 10 días hábiles, con el reclamante para comunicarle la solución adoptada.

Actualmente entre las obras adheridas figuran infraestructuras lineales en zonas urbanas, que presentan una interacción con el medio social particularmente elevada. En estas se realiza un gran esfuerzo para favorecer la comunicación con las empresas colaboradoras y con la comunidad local.

Ejemplos de medidas especiales implantadas en obra civil

- La divulgación del Código en la lengua local, mediante la traducción. Es esta una medida de respeto hacia la sociedad en que se opera y de apoyo a la riqueza lingüística.

- El acondicionamiento de accesos afectados por desvíos de tráfico de entrada y salida o creación de vías para dar comunicación, no contemplados en proyecto.
- La adecuación de la planificación de los trabajos al ritmo de la vida ciudadana.
- La instalación de rampas temporales en pasos de peatones afectados por la obra

Para finalizar, podemos concluir que el Grupo OHL, por medio de la aplicación de esta iniciativa, demuestra un interés claro por la percepción social sobre la ejecución de sus obras. Además, teniendo en cuenta el corto tiempo que lleva implantada la iniciativa, se considera que ha sido bien acogida por los ciudadanos.

Los ciudadanos demuestran su interés de forma activa:

- solicitando información sobre la iniciativa.
- utilizando este canal de comunicación para transmitir sus quejas.

Se trata de un medio de comunicación directo, que permite a la empresa conocer:

- las demandas ambientales y sociales de los ciudadanos
- el grado de molestia de las obras ejecutadas sobre los ciudadanos, y
- el grado en que son efectivas las medidas planificadas,

6.5.3. Buenas prácticas ambientales en obra (FCC Construcción)

Para solucionar la problemática social que plantean las Infraestructuras, sólo cabe reducir al mínimo – en lo que sea posible – los efectos negativos en la fase de construcción, e intentar preverlos y minimizarlos en las fases previas (Planificación y Proyecto).

Las empresas constructoras han ido evolucionando en este sentido, dado que, una vez comenzada la obra, les corresponde al menos una parte de la responsabilidad de ejecutarla en las mejores condiciones posibles para el entorno que les rodea. En este sentido, citaremos una serie de “Buenas prácticas medioambientales” que se han implantado, con el objetivo de ir más allá del cumplimiento estricto de la Legislación medioambiental cuando sea posible.

Enumeramos algunas de estas buenas prácticas, planteadas como objetivos por FCC Construcción, suponemos que igual que el resto de las empresas del Sector:

- Formación e implicación medioambiental de subcontratistas y proveedores, incluyendo la comprobación de su comportamiento medioambiental.
- Formación y concienciación del personal de obra.
- Implicación del Cliente en la Gestión Medioambiental.
- Relación continua con partes interesadas.
- Atención de quejas y reclamaciones.
- Mejoras medioambientales introducidas al Proyecto original.
- Reducción de las emisiones a la atmósfera mediante diversas medidas: riego con agua de caminos y acopios; aditivos en el agua de riego; pavimentación de

accesos; pantallas; pulverizadores en plantas; sistemas de humidificadores en maquinaria.

- Mejora de los niveles exigidos por la legislación en relación con los parámetros controlados de emisiones (partículas en suspensión, etc.).
- Cubrición de contenedores con lonas, y empleo de trompas en los vertidos de escombros en altura.
- Iluminación nocturna respetuosa con el medio ambiente.
- Controles de velocidad de los vehículos en obra.
- Reducción de las afecciones por voladuras.
- Mejora de los niveles exigidos por la legislación en los niveles de ruido que se controlen.
- Limitación de las áreas de acceso y de las áreas ocupadas.
- Prevención de vertidos accidentales.
- Empleo de medios para evitar suciedad a la entrada y salida de la obra.
- Restauración de las áreas afectadas por las instalaciones de obra.
- Minimización de la ocupación de aceras y vías.
- Reutilización de inertes procedentes de otras obras, y de la tierra vegetal retirada.
- Reducción de préstamos y de inertes a vertedero respecto al volumen previsto de Proyecto.
- Gestión de excedentes de excavación; valorización de escombros.
- Reutilización de efluentes y aguas residuales de proceso.
- Minimizar peligrosidad de los residuos.
- Reducción de residuos de envases.
- Protección física de ejemplares, trasplantes, traslado de nidos o individuos.
- Planificación adecuada de la obra para corregir y minorar impactos

6.5.4. Índice de Comportamiento Ambiental (ICM) y medida del grado de satisfacción de los clientes (Grupo FERROVIAL)

La política medioambiental de Ferrovial establece, entre otros requisitos y compromisos:

- La mejora progresiva del comportamiento medioambiental de sus actividades productivas, mediante el estudio, sobre la base de criterios técnicos y económicos, de las mejores prácticas aplicables a sus sectores de actividad
- La optimización en el empleo de recursos naturales y la implantación de criterios de máxima eficiencia energética
- El cumplimiento de la legislación medioambiental aplicable a sus actividades
- La implantación de sistemas de gestión medioambiental certificados por entidades acreditadas, en aquellas áreas de negocio que conllevan riesgos ambientales relevantes
- **La comunicación activa con la Administración Pública, ONGs y agentes sociales, aportando soluciones para la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación.**

En 1997, Ferrovial Agromán se convirtió en el primer grupo constructor en el mundo en implantar un sistema normalizado. Asimismo, por quinto año consecutivo, es el único grupo constructor español seleccionado por **Dow Jones Sustainability Indexes**, uno de los principales referentes mundiales de compañías comprometidas en su actuación con los criterios de sostenibilidad.

Entre los aspectos analizados por el índice se encuentran la **Dimensión Económica** (gobierno corporativo, relación con inversores, planificación estratégica, gestión de riesgos, códigos de conducta, etc.); la **Dimensión Medioambiental** (publicación en Informe Anual, actuación y gestión medioambiental de las actividades, políticas en materia de reciclaje y aprovechamiento energético, etc.); y la **Dimensión Social**, (indicadores de Capital Humano, gestión de Recursos Humanos, política de prevención, implicación en el desarrollo social de las comunidades, etc.).

Ferrovial también se ha incorporado, por primera vez, al índice **FTSE4Good** (*Footsie for Good*), que incluye a las compañías mundiales con un mayor compromiso en el ámbito de la responsabilidad corporativa

Así mismo, crea el conocido como "**Índice de Comportamiento Medioambiental**" (ICM) que integra la información referente a la gestión medioambiental de la empresa desde finales de 1996. El ICM está basado en un algoritmo matemático validado por la Universidad Rey Juan Carlos y reconocido por la Cátedra UNESCO / Alfonso Martín Escudero de Medio Ambiente

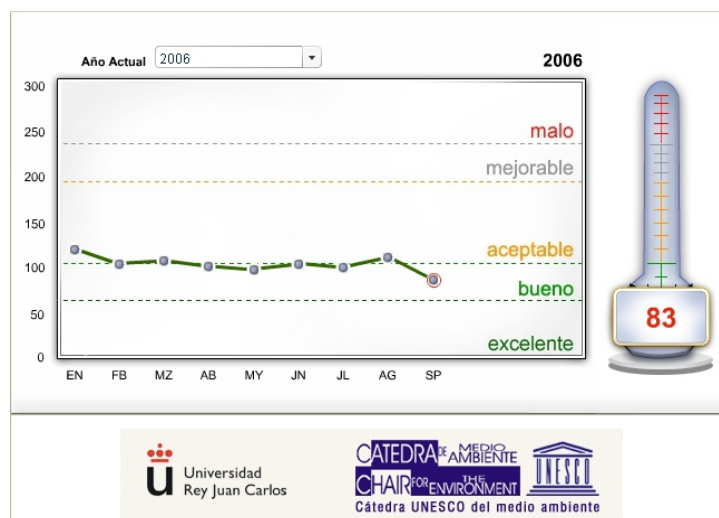
El ICM constituye una herramienta de vital importancia para la eficacia del Sistema de Gestión Medioambiental, ya que permite conocer en todo momento, bajo un soporte gráfico claro y conciso, los resultados reales del esfuerzo que se hace en materia de medio ambiente. A su vez, permite transmitir a los accionistas, clientes y público en general, la evolución del comportamiento medioambiental de la empresa. Posibilita, por tanto, la mejora de la percepción social de las obras ejecutadas por la empresa en base a criterios objetivos.

El índice integra y sintetiza la información generada por el Sistema de Gestión Medioambiental e incorpora, entre otras variables:

- Los impactos generados por la actividad de la empresa, valorados mediante un sistema objetivo de indicadores (validado por la Universidad Rey Juan Carlos), que está basado en magnitudes físicas, siempre que éstas sean medibles "in situ"
- El establecimiento y grado de cumplimiento de objetivos medioambientales, por parte de los centros de producción de Ferrovial Agromán, como medio para mejorar su comportamiento medioambiental.
- El porcentaje de centros de producción que establecen y siguen sus propios objetivos.
- El importe de las sanciones contra la empresa, propuestas por los organismos con competencias en materia de medio ambiente.
- El ICM genera un valor numérico que el público puede seguir a lo largo del tiempo. De esta manera, el ICM se comporta como una especie de "barómetro ambiental" de las actividades desarrolladas por la empresa.

- Una reducción en el valor del ICM refleja una mejora en el comportamiento medioambiental (global) de la compañía y cuando el valor de los impactos ambientales se incrementa, lo hace también el ICM.
- El establecimiento de un mayor número de objetivos Medioambientales, con un grado de cumplimiento elevado, reduce el ICM.
- Un reducido número de objetivos, y/o un bajo nivel de realización, incrementa el valor del ICM.

En la siguiente gráfica se muestra la evolución del ICM en los últimos meses, al y como aparece en la www.ferrovial.es:



El ICM se sigue consolidando como una herramienta fundamental para la gestión de los aspectos ambientales de la compañía, al proporcionar información fiable, en términos cuantitativos, sobre el comportamiento ambiental en la actividad de construcción y permitir el análisis de las causas de su variación para la toma de decisiones en materia de gestión medioambiental.

Los denominados EPI (*Environmental Performance Index*) no tienen precedentes en el ámbito de la construcción. Si este tipo de índices llegaran a extenderse entre las más grandes empresas constructoras, los clientes, accionistas y el público en general podrían comparar los resultados que cada empresa obtiene en materia de gestión medioambiental.

Otras medidas desarrolladas por empresas del Grupo Ferrovial encaminadas a mejorar la percepción social de sus actuaciones son las siguientes:

Mejora de la comunicación con las partes interesadas

La página web de Ferrovial constituye un canal de comunicación, a través del cuál los grupos de interés pueden plantear sus reclamaciones, dudas, consultas o cualquier tipo de cuestión relacionada con la gestión ambiental de la compañía. Esta información es

recogida, procesada y, en su caso, respondida, por la Dirección de Calidad y Medio Ambiente.

Por su parte, la empresa de concesiones del Grupo, **CINTRA**, creó en 2005 un nuevo Departamento de Clientes para atender las reclamaciones y consultas de los usuarios de aparcamientos de rotación y estacionamiento regulado. Además, desde el Departamento de Ventas se atienden las consultas y reclamaciones relacionadas con la construcción y cesión de uso de plazas en aparcamientos de residentes.

Las principales autopistas gestionadas disponen de servicios de atención al cliente propios:

- La 407 ETR de Toronto (Canadá) dispone de un call-center (más de 800.000 consultas en 2005), así como de otros innovadores servicios para atender sugerencias o quejas de los usuarios de forma personalizada: '*Customer Center*' y el '*Customer Carer Team*'
- Las autopistas españolas atienden directamente las consultas y reclamaciones de los usuarios a través de una línea 902.

Medida del grado de satisfacción de los clientes y usuarios de las infraestructuras

También se han habilitado mecanismos para medir el grado de satisfacción de los clientes mediante el establecimiento de un sistema de indicadores de ámbito corporativo que permita la identificación y gestión de los procesos de producción que resultan relevantes para la calidad percibida por clientes y usuarios, permitiendo su control y la medición de los factores críticos:

Inmobiliaria

- Eficacia de los planes de calidad en las obras
- Índice de calidad de entrega de viviendas
- Cumplimiento con plazos de entrega de las viviendas
- Índice de calidad de entrega de viviendas
- Cumplimiento con plazos de reparación
- Satisfacción del cliente (encuestas)

Infraestructuras

- Tiempo de espera en las líneas de peaje de las autopistas
- Tiempo de respuesta a las reparaciones e incidencias en aparcamientos
- Disponibilidad del servicio de aparcamiento
- Satisfacción de usuarios (encuestas)

Mantenimiento y conservación de infraestructuras

- Índice de reclamaciones e incidencias en el servicio
- Satisfacción de los clientes (encuestas)
- Tiempo de respuesta a accidentes e incidentes en infraestructuras viarias
- Tiempo de respuesta a reparaciones en infraestructuras viarias

Tratamiento de agua

- Caudales tratados sin incidencias
- Satisfacción de cliente (encuestas)

Servicios Urbanos

- Satisfacción de los clientes y usuarios (encuestas)

7. CONCLUSIONES

Como conclusiones, podemos establecer las siguientes:

EVALUACIÓN AMBIENTAL DE INFRAESTRUCTURAS

- Las Evaluaciones Ambientales de Infraestructuras contemplan en escasa medida la parte de Sostenibilidad Social o Económica.
- Por ello, es necesario introducir el Análisis de Sostenibilidad **Social y Económica** en la EAE, y la EIA, estableciendo métodos de valoración y seguimiento eficaces.
- Prever en las fases iniciales (Planificación, Proyecto) los efectos ambientales de una forma más rigurosa, haciendo especial énfasis en los que tengan más incidencia social, a través de los instrumentos correspondientes, tales como la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas y la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.
- Incluir en estas fases iniciales (Planificación y Proyecto de Infraestructuras) todas las medidas de prevención de efectos, así como las medidas correctoras y compensatorias, incluyendo los Planes de Vigilancia Ambientales para la fase de Explotación.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Las distintas Administraciones deben asumir su papel de promotores de la participación pública, y de una mejor y más amplia información a los posibles afectados, para que el proceso adquiriera un mayor consenso, sobre todo en las fases iniciales de Planes y Programas: Información pública, Estudios Informativos, fases de consultas, etc.
- Mayor participación social efectiva y seguible en todas las fases, especialmente en las de Planificación y Proyecto.
- Potenciar los foros de participación, empezando por los existentes (como el Consejo Asesor de Medio Ambiente), o creando otros nuevos y dotándolos de más alcance y amplitud social.

INFORMACION PÚBLICA

- Facilitar en estas fases la mayor información posible a los posibles afectados por las nuevas Infraestructuras, y promover la participación de los mismos.

SISTEMAS DE GESTION AMBIENTAL

- Institucionalizar los Planes de Gestión Ambiental en la fase de Construcción, asumiendo el coste correspondiente, y con un alcance legal similar al que tienen ahora los Planes de Seguridad en obra.
- Establecer medidas correctoras y compensatorias, minimizando efectos sobre todo en las fases de Construcción (PGMA) y de Explotación (PVA).

PLANES DE VIGILANCIA AMBIENTAL

- Incluir en la máxima medida posible todas las medidas de prevención y compensación de efectos, incluyendo los Planes de Vigilancia Ambientales para la fase de explotación, incluso en infraestructuras antiguas.