

La EIA como marco conjunto para otras evaluaciones ambientales: el caso del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua

Javier Martín Herrero

Subdirección General de Evaluación Ambiental. MAPAMA

La evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA), en su actual concepción a escala comunitaria, tiene soporte en la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, recientemente modificada por la Directiva 2014/52/UE. En su actual formulación, la Directiva prevé que la evaluación de impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en una serie de factores que enumera en su artículo 3, factores entre los que se encuentra el agua.

En la Unión Europea, la evaluación de impacto ambiental no es la única evaluación con finalidad ambiental a la que están sometidos determinados tipos de proyectos. Diferentes normas comunitarias imponen igualmente la obligación de realizar evaluaciones específicas sobre determinados aspectos ambientales para determinados proyectos. Es el caso de la evaluación de repercusiones sobre proyectos que pueden afectar a la integridad de algún espacio de la Red Natura 2000, requerida por el artículo 6

de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats, o la evaluación de repercusiones de proyectos que por provocar alguna modificación física en una masa de agua superficial o alterar el nivel de una masa de agua subterránea, puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de dichas masas de agua o provocar un deterioro en su estado, evaluación requerida por el artículo 4(7) de la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua (DMA). Por su parte, aunque no cita expresamente la necesidad de realizar evaluaciones de compatibilidad, también la Directiva 2008/56/CE Marco sobre la Estrategia Marina, establece una serie de objetivos ambientales para cada subregión marina cuya consecución ha de ser tenida en cuenta y salvaguardada en la aprobación de los proyectos que puedan afectarles. Asimismo, hay determinados tipos de proyectos simultáneamente sometidos a evaluación de impacto ambiental y a autorización ambiental integrada por la Directiva 2010/75/UE de emisiones industriales (IPPC). Siendo perfectamente posible que un mismo proyecto deba superar varias de las evaluaciones o procedimientos ambientales referidos, se entiende la necesidad de coordinarlas o unificarlas, de forma que se pueda reducir la complejidad administrativa



derivada, aumentar la rentabilidad, y mejorar la eficacia del conjunto de evaluaciones, evitando contradicciones entre unas y otras o desfases temporales, y posibilitando una información pública efectiva y simultánea.

No existe una norma comunitaria que enmarque y relacione completamente el conjunto de evaluaciones requeridas por las diferentes normas comunitarias. Pero, al menos, en la modificación de la Directiva 2011/92/UE de evaluación de impacto de proyectos por la Directiva 2014/52/UE, se ha establecido la obligatoriedad para los Estados miembros de establecer procedimientos coordinados o conjuntos para los proyectos que deban someterse simultáneamente a evaluación de impacto ambiental y a evaluación de repercusiones sobre Red Natura 2000, y para el resto de evaluaciones requeridas por otra normativa comunitaria, como es el caso de las evaluaciones requeridas por el artículo 4(7) la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua, se reconoce explícitamente la conve-

nencia y posibilidad de que los Estados miembros prevean igualmente procedimientos coordinados y/o conjuntos de evaluación. A tal fin, la Directiva 2014/52/UE prevé, para el caso de procedimientos de evaluación coordinados, que se designe a una única autoridad de coordinación, y para los procedimientos conjuntos, que formalmente se realice una única evaluación de impacto que dé respuesta a los requerimientos de todas ellas, respetando los respectivos objetivos y normativas aplicables, así como el ejercicio de la competencia de las diferentes autoridades implicadas. También prevé que la Comisión facilitará orientaciones sobre el establecimiento de procedimientos coordinados o conjuntos para proyectos que estén sujetos simultáneamente a evaluaciones en virtud de la presente Directiva y de las Directivas 92/43/CEE (Hábitats), 2000/60/CE (Marco del agua), 2009/147/CE (Aves) o 2010/75/UE (IPPC).

La legislación básica española en materia de evaluación de impacto ambiental (Ley 21/2013) ya

Incluso pequeñas obras transversales en ríos pueden causar impactos significativos si se interrumpe la continuidad longitudinal.
Foto: Javier Martín.

había coordinado los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de otorgamiento de autorización ambiental integrada, y había integrado en la evaluación de impacto ambiental de proyectos la evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 requerida por el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats. Y actualmente se pretende dar un paso más en la simplificación y coordinación de los diferentes mecanismos de intervención ambiental derivados de la normativa comunitaria, en el sentido indicado por la Directiva 2014/52/UE, para realizar también de una forma conjunta las evaluaciones de impacto ambiental de proyecto y las evaluaciones requeridas para la aplicación de las excepciones reguladas por el artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua, traspuesto mediante el artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica y el artículo 2 del Real Decreto 1/2016 de revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, cuando ambas evaluaciones sean aplicables a un mismo proyecto, así como para incorporar a la evaluación de impacto ambiental la consideración de la compatibilidad de los proyectos con las estrategias marinas, habiéndose planteado a tal fin una modificación de la Ley 21/2013 que incorpora, entre otras, estas mejoras, y traspone las novedades derivadas de la citada Directiva 2014/52/UE. En el momento de redacción de este artículo, el Proyecto de Ley que materializa estas modificaciones se encuentra en trámite parlamentario.

VENTAJAS DE LA REALIZACIÓN CONJUNTA DE LAS DIFERENTES EVALUACIONES AMBIENTALES

La consideración cruzada de los diferentes niveles de administración territorial (local, autonómico, estatal, UE) con los ámbitos de administración sectorial (medio ambiente, agricultura, industria, energía, agua, movilidad, etc.) da lugar a un cierto entramado de normas, competencias, procedimientos y autorizaciones que debe ser considerado para poder desarrollar con éxito cualquier proyecto. De entrada, para muchos emprendedores el primer paso que re-

quiere desarrollar un proyecto suele ser constituir una entidad empresarial, lo que ya de por sí resulta una tarea no exenta de complejidad administrativa. Efectivamente, la complejidad burocrática no es una característica exclusiva del ámbito del medio ambiente. Pero también es cierto que existe una diversidad de procedimientos ambientales, surgidos en buena parte de diferentes normativas comunitarias, cuya tramitación corresponde a diferentes administraciones en función de sus respectivas competencias, y que son gestionados y resueltos por cada una de ellas de una forma frecuentemente independiente, tanto en el tiempo como en la forma y en el fondo.

En un supuesto de completa independencia de procedimientos, cada administración interviniente iniciaría su procedimiento por separado, requiriendo del promotor una información limitada exclusivamente a los aspectos que le competen, y lo resolvería siguiendo exclusivamente “su” normativa sectorial, sus plazos y sus propios criterios. Si alguno de estos procedimientos incorporase una fase de información pública o de consultas, solo sería objeto de la misma la información estrictamente ligada a cada procedimiento, pero no el resto. Si hubiera más de un procedimiento que requiriese información pública o consultas, dichos trámites se realizarían en momentos diferentes y por separado, limitándose en cada uno estrictamente al ámbito objeto del correspondiente procedimiento y a su correspondiente información. Finalmente, los diferentes expedientes se irían resolviendo en el tiempo y en el fondo de forma independiente, y el promotor no podría realizar su proyecto hasta no haber superado satisfactoriamente todos ellos. En una hipotética situación como la descrita, resulta esperable que el promotor incurra en una pluralidad de gastos asociados a las diferentes exigencias de los diferentes expedientes, que tenga que dedicar un dilatado periodo a la culminación de todos sus procedimientos, que tenga que sufrir que algunos procedimientos concluyen de forma contradictoria con otros, y que perciba una cierta sensación de inseguridad e incertidumbre ante el panorama global. También es

posible que las administraciones consultadas en cada expediente o las personas interesadas en el proyecto, sientan que no han dispuesto de una visión global del mismo, que se les ha podido ocultar información relevante, o que su participación ha sido incompleta o descentrada. Finalmente, desde el punto de vista del interés público que subyace en el objetivo de protección del medio ambiente, es difícil imaginar que llevar a cabo de una forma independiente los diferentes procedimientos ambientales que requiere la diversa normativa de forma completamente independiente e inconexa, pueda conducir a un buen resultado.

Por ello, debe ser valorado cualquier esfuerzo para simplificar, coordinar o unificar procedimientos ambientales o partes de los mismos, así como para coordinar a las diferentes administraciones públicas que forzosamente tienen que intervenir en cada uno de acuerdo con sus competencias y siguiendo la diferente normativa ambiental aplicable. Para una parte de los más grandes proyectos industriales, la autorización ambiental integrada ha supuesto un importante avance en este sentido, pero para el resto de tipos de proyectos aún queda camino por recorrer.

La evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento que utiliza una información técnico-ambiental elaborada y temáticamente amplia, que incorpora altos niveles de participación institucional y ciudadana, de gobernanza y de transparencia, y que concluye influyendo en la autorización que resulta más sustantiva para el proyecto. Siendo así, y abstrayéndonos de su actual regulación, no es difícil imaginarla como un procedimiento ambiental marco que pudiera facilitar coherencia y dar soporte a los demás procedimientos que resultasen obligatorios por aplicación de la diferente normativa ambiental. No es descabellado pensar que los estudios de impacto ambiental, además de la información que legalmente deben incluir actualmente, pudiesen incorporar la información necesaria para el otorgamiento de otras autorizaciones ambientales exigibles en virtud de otras normas: realización de las

diferentes emisiones o vertidos, uso de agua, actuaciones dentro de espacios protegidos, ...; que todos estos procedimientos dispusiesen de la misma información completa y de un mismo periodo de información pública y de consultas al conjunto de administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y que todas las administraciones competentes responsables del conjunto de procedimientos, conociesen la globalidad del proyecto y pudiesen concretar una solución global y coordinada para el mismo en una sola vez y al mismo tiempo; que dicha solución con sus características y condiciones principales, fuese lo que figurase en la declaración colectiva de impacto ambiental que concluyese el procedimiento de evaluación, y que posteriormente cada administración, en el ejercicio de sus competencias, otorgase su autorización en el marco de la declaración de impacto ambiental emitida, tanto la autorización sustantiva del proyecto, como todas las demás que sean accesorias y necesarias para su realización. Ello incluiría también a las administraciones que tienen que aprobar proyectos complementarios que no forman parte del principal pero resultan imprescindibles para que el principal pueda realizarse. Conceptualmente no es difícil imaginar semejante escenario utópico..., pero poniendo de nuevo los pies sobre el suelo, también es fácil identificar numerosas dificultades para llevar a la práctica algo así: desde la imposibilidad material o la inconveniencia objetiva de realizar conjuntamente ciertos trámites o de obtener y presentar simultáneamente ciertas informaciones, a la resistencia subjetiva a cualquier cambio que se perciba como una pérdida de la seguridad (y del poder) que ofrecen los compartimentos estancos y los procedimientos y las normas “propios”. No obstante, las ventajas que se derivarían del esfuerzo de unificación de trámites, tanto para los promotores de proyectos como para el interés público de protección del medio ambiente, aconsejan intentarlo. Vayamos pues en esa dirección, aunque solo sea paso a paso.

Para apreciar la utilidad de explorar una nueva concepción de la EIA como una especie de procedimiento “autovía” de tránsito común y si-

multáneo para otros procedimientos de evaluación o autorización ambiental con los que conceptualmente está relacionada, pero que siguen normas y disponen de autoridades diferentes, pueden ayudar algunos ejemplos de situaciones imaginarias que podrían llegar a darse si las administraciones y los procedimientos estuviesen completamente desconectados, y que resultarían muy poco eficientes desde el punto de vista de la protección ambiental:

- Un proyecto de transformación agrícola que aprueba la administración agraria y que precisa extraer un importante volumen anual de agua de un río, pero en cuya evaluación de impacto ambiental no se consideran sus efectos sobre el factor agua por corresponder la competencia sobre el agua a la administración hidráulica y no a la agrícola.
- Un proyecto de infraestructura lineal que atraviesa, entre otros terrenos, un espacio natural protegido o un bien de interés cultural, en cuyas consultas la respectiva administración gestora no aporta más información que un recordatorio de sus competencias exclusivas sobre la materia y de la necesidad de su preceptiva autorización; y cuya declaración de impacto ambiental acaba concluyendo en sentido favorable al proyecto, pero incluyendo como condición que el promotor consiga posteriormente autorización de dicha administración para poder atravesar (o no) dicho espacio o bien.
- Un proyecto que deba ser autorizado por la autoridad hidráulica cuyo funcionamiento requiera un elevado uso de energía eléctrica, en cuya evaluación de impacto ambiental no se ha considerado el tendido eléctrico imprescindible para su funcionamiento, que casualmente atraviesa una zona de especial protección para las aves que resultan vulnerables a la colisión, por no corresponder la autorización del proyecto de línea a la administración hidráulica sino a la de energía, para lo que se requiere un proyecto específico y diferente.

Si estos ejemplos imaginarios no acaban de convencer completamente al lector, valga como úl-

timo recurso una invocación al término inglés actualmente de moda “*streamlining*”, ampliamente utilizado por la Comisión Europea en sus comunicaciones y decisiones sobre optimización o racionalización de procedimientos, incluidos las comunicaciones relacionadas con ámbitos tan actuales y relevantes como el de las infraestructuras de energía de interés común (PIC).

En definitiva, se quiere insistir en la importancia de repensar y simplificar procedimientos, integrando y adaptando la documentación y los trámites equivalentes o conectados, eliminando los aspectos redundantes, y aprovechando las sinergias para aumentar la eficiencia y reducir las cargas para los administrados y para las administraciones, así como los tiempos de tramitación, todo ello sin pérdida de eficacia en la consecución del fin último de protección del medio ambiente, y con absoluto respeto a las competencias de cada administración participante y de la normativa reguladora de cada procedimiento.

EL CASO DE LAS EVALUACIONES REQUERIDAS POR EL ARTÍCULO 4(7) DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA: CONSIDERACIÓN EN LA EIA DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES

El Proyecto de Ley de modificación de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, en trámite parlamentario en el momento de elaboración de este artículo, incluye, entre otras determinaciones para trasponer los mandatos y recomendaciones de la Directiva 2014/52/UE al ordenamiento jurídico español, unos sencillos cambios que permitirán que en los proyectos que legalmente deban someterse a evaluación de impacto ambiental (solamente en estos proyectos), y que además produzcan un cambio hidromorfológico en alguna masa de agua superficial o un cambio de nivel en alguna masa de agua subterránea que puedan deteriorar su estado o potencial o impedir que alcance el objetivo de buen estado o potencial, se pueda incorporar al procedimiento de EIA el procedimiento extraordinario de evaluación que requiere el artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua para poder aprobar dichos



En ocasiones una presión puede generar una oportunidad. Laguna de Manjavacas (Mota del Cuervo, Cuenca), Reserva Natural, ZEC y ZEPA, crónicamente desconectada del sobreexplotado acuífero Mancha Occidental, pero recibiendo el vertido de la EDAR de Mota del Cuervo, actualmente en ampliación. Foto: Javier Martín.

proyectos. Recordemos que dicho artículo 4(7) ha sido traspuesto por el artículo 39 del Reglamento de la Planificación Hidrológica y artículo 2 del Real Decreto 1/2016, y que su consideración para la planificación hidrológica del actual ciclo ya ha sido objeto de una Instrucción de la Dirección General del Agua de 19 de agosto de 2015. Las características de este singular procedimiento han sido recientemente perfiladas por la Comisión Europea mediante su Documento Guía ° 36 “Excepciones a los objetivos ambientales de acuerdo con el artículo 4(7)”¹, dentro de la estrategia común de aplicación de la Directiva Marco del Agua en el conjunto de los estados miembros.

Para centrar el alcance de este pequeño paso en el sentido de obtener un mayor nivel de integración y de coherencia en el conjunto de evaluaciones ambientales aplicables a un mismo proyecto, cabe previamente recordar los diferentes

objetivos ambientales que se derivan de la Directiva Marco del Agua, establecidos en su artículo 4 (1) en función de la tipología de la masa de agua a que se refieran. De una forma muy simplificada y sintética, los objetivos ambientales que se consideran para una masa de agua son:

- a) Para masas de agua superficiales, de los tipos río, lago, aguas de transición o aguas costeras:
 - Evitar el deterioro de su estado (masas naturales) o potencial (masas muy modificadas) ecológico y de su estado químico.
 - Alcanzar el buen estado o potencial desde 2015.
 - Reducir progresivamente la contaminación de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos de sustancias peligrosas prioritarias.

- b) Para masas de agua subterráneas:

¹ https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF

- Evitar el deterioro de su estado.
- Alcanzar el buen estado desde 2015.
- Prevenir o limitar la entrada de contaminantes y reducir progresivamente su contaminación.

c) Y para masas de agua de cualquier tipo que además sean zonas protegidas por diferentes motivos (abastecimientos, protección de especies significativas, baño, zonas vulnerables, zonas sensibles, Red Natura 2000, otros espacios protegidos dependientes del agua y reservas fluviales, entre otras): cumplir adicionalmente todas las normas y objetivos aplicables según la categoría de la zona protegida desde 2015.

En caso de coincidencia de objetivos por diferentes motivos, prima el cumplimiento del objetivo más exigente.

Es el Plan hidrológico de la demarcación el que singulariza la aplicación de los objetivos ambientales a cada masa de agua, en función de su tipo y categoría y del seguimiento realizado, para su periodo de planificación de 6 años.

De acuerdo con la Directiva Marco del Agua, y expresado de una forma resumida, no pueden ser objeto de autorización proyectos que dificulten o impidan el logro de los objetivos ambientales establecidos para una masa de agua, salvo que se encuentren amparados por alguna de las excepciones que la propia Directiva contempla en su artículo 4. Estas excepciones se deben justificar y recoger expresamente en el Plan hidrológico de la demarcación.

ALCANCE DE LA EXCEPCIÓN REGULADA POR EL ARTÍCULO 4(7) DE LA DMA. EVALUACIÓN DE APLICABILIDAD

Entre estas excepciones, el artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua establece la posibilidad de autorizar proyectos que causan modificaciones hidromorfológicas en masas de agua

superficiales o cambios en el nivel de masas de agua subterráneas que a su vez pueden provocar un deterioro del estado o potencial o pueden impedir que se alcance el buen estado / potencial, siempre que se cumplan una serie de requisitos:

1. Que se adopten todas las medidas mitigadoras del impacto del proyecto sobre el estado de la masa de agua factibles.
2. Que el Plan Hidrológico contemple el proyecto y explique su motivación.
3. Que se acredite que el proyecto tiene un interés público superior, y que sus beneficios para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible, superan los beneficios que alternativamente supondría el logro de los objetivos ambientales para el medio ambiente y la sociedad (sin el proyecto).
4. Que se justifique la inexistencia de alternativa que sea ambientalmente preferible y que pueda generar los mismos beneficios, por motivos de inviabilidad técnica o de costes desproporcionados.

Lo anterior es una formulación intencionadamente simplificada para ayudar a entender al lector el contenido de este procedimiento. Una visión completa de todos los matices requeriría una lectura detenida del artículo 4(7) de la Directiva Marco y de los artículos 39 y 39 bis de la versión actual del Reglamento de la Planificación Hidrológica (originalmente Real Decreto 907/2007) que lo trasponen.

Así pues, la aplicación de este procedimiento excepcional requiere de dos etapas conceptual y secuencialmente diferenciadas, que se resumen aquí de una manera igualmente muy simplificada:

- 1º) Evaluación de si el proyecto puede o no causar un incumplimiento de los objetivos ambientales en alguna masa de agua. Teniendo en cuenta la modificación hi-

dromorfológica que el proyecto va a producir, es preciso evaluar si ello puede o no tener por consecuencia que se deteriore el actual estado / potencial de la masa de agua, o puede impedir que se alcance el buen estado / potencial. Esta etapa equivale a la fase de “*Article 4(7) applicability assessment*” o “Evaluación de la aplicabilidad del artículo 4(7)” desarrollada en la anteriormente citada Guía nº 36 de la Comisión Europea.

- 2º) Comprobación del cumplimiento de los 4 requisitos anteriormente señalados para la aprobación del proyecto (adopción de medidas mitigadoras, inexistencia de mejor alternativa, inclusión en plan hidrológico e interés público superior). Esta etapa equivale a la fase de “*Article 4(7) test*” o de “Verificación de condiciones del artículo 4(7)” igualmente desarrollada en la referida Guía de la comisión. Asimismo, la Instrucción de la Dirección General del Agua de 19 de agosto de 2015 incluye recomendaciones para realizar esta comprobación.

Si un proyecto pasa la etapa 1 de “Evaluación de aplicabilidad del artículo 4(7)” y la conclu-

sión de la evaluación es que no puede causar ni un deterioro del estado o potencial ni puede impedir que se alcance el buen estado o potencial, entonces no tiene que pasar a etapa 2. Esta segunda etapa de “Verificación de condiciones del artículo 4(7)”, se refiere únicamente a los proyectos que sí pueden causar alguno de los mencionados efectos.

Para llevar a efecto esta evaluación, el artículo 2 del Real Decreto 1/2016 ha establecido que corresponde al promotor del proyecto el realizar los análisis que requiere este procedimiento, que sobre la información resultante debe abrirse un periodo de consultas e información pública apropiado y en su caso simultáneo con el de la evaluación de impacto ambiental, y que posteriormente la autoridad competente en materia de agua debe emitir su informe, preceptivo y vinculante, de verificación del cumplimiento de las citadas condiciones, y dirigirlo al órgano sustantivo del proyecto. De esta manera, una vez establecido en España el procedimiento para realizar las evaluaciones que requiere la aplicación del artículo 4(7) de la Directiva, resultan evidentes sus paralelismos y sinergias con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental:

Elemento de la evaluación	Evaluación de impacto ambiental EIA	Evaluación aplicabilidad artículo 4(7) DMA
Información técnico-científica necesaria	Estudio de impacto ambiental (EsIA), incluyendo los efectos del proyecto sobre diversos factores ambientales, incluyendo el agua.	Análisis de los efectos del proyecto sobre el estado / potencial de las masas de agua afectadas.
Participación pública	Información pública y consultas a las administraciones públicas afectadas y público interesado sobre el EsIA y el proyecto.	Información pública y consultas sobre los análisis realizados por el promotor.
Informe de autoridades competentes afectadas	Informe preceptivo de la autoridad en dominio público hidráulico, a la vista del EsIA y el proyecto.	Informe preceptivo y vinculante de la autoridad competente en agua, a la vista de los análisis del promotor, de cumplimiento de las condiciones del artículo 39 del RPH
Medidas mitigadoras	Incluidas sistemáticamente en el estudio de impacto	Imprescindible establecerlas para aprobar el proyecto si se deteriora el estado o se impide alcanzar el buen estado
Análisis de alternativas	Forma parte esencial del estudio de impacto	Imprescindible demostrar inexistencia de alternativa para aprobar el proyecto si deteriora el estado o impide alcanzar el buen estado
Autorización del proyecto	Consideración por el órgano sustantivo de la DIA en su autorización	Consideración por el órgano sustantivo del informe en su autorización

De la anterior comparación no resulta difícil deducir que en proyectos que por sus características requieran la realización de ambas evaluaciones, si se realizan de una manera unificada y simultánea, se va a conseguir otorgarlas una gran coherencia y complementariedad, al tiempo que el promotor va a concentrar su atención en elaborar un documento único y completo con el consiguiente ahorro de costes, y además va a ver concentrados los trámites de su proyecto. En paralelo, el público interesado va a poder disponer de una visión completa y unitaria del proyecto, mejorando con ello la transparencia y la efectividad de su participación. Y las administraciones públicas afectadas van a ser consultadas una única vez y sobre una información global y completa, permitiendo apreciar con claridad las posibles interacciones y ámbitos de coordinación. Por su parte, cada administración sigue ejerciendo igualmente sus competencias de la manera que según la normativa le corresponda, pero con la seguridad que otorga que ambas evaluaciones se hayan realizado de manera simultánea, con pleno conocimiento y participación de todos los agentes, y con un resultado único y coherente, reflejado en la declaración de impacto que además se hace pública.

Ello ha motivado que en la reforma recientemente promovida de la ley de Evaluación Ambiental, que está actualmente en trámite parlamentario, se hayan planteado los elementos necesarios para que ambas evaluaciones puedan realizarse simultáneamente.

ESPECIFICIDADES DE LA EVALUACIÓN DE APLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 4(7) DE LA DMA

La evaluación de aplicabilidad del artículo 4(7) a un proyecto se basa en poder determinar si las modificaciones hidromorfológicas que el proyecto va a causar en masas de agua superficiales o los cambios de nivel que va a causar en masas subterráneas, pueden o no deteriorar el estado o potencial de una masa de agua o impedir que alcance el buen estado o potencial.

Evaluar el estado o potencial de una masa de agua no es precisamente una tarea sencilla. Basta ojear el contenido del Real Decreto 817/2015, que establece los criterios de evaluación y seguimiento del estado de las masas de agua superficiales y las normas de calidad ambiental, para hacerse una idea de la complejidad conceptual y metodológica de esta tarea, y de la necesidad de disponer de datos de campo adecuados y actuales, y de un notable apoyo de conocimiento experto. En consecuencia, la evaluación de los efectos de un proyecto sobre dicho estado, puede resultar igualmente compleja y va a requerir de los mismos componentes, unidos entre otras cosas a un buen conocimiento conceptual de las relaciones entre los distintos elementos de calidad que definen el estado o potencial y su sensibilidad ante las presiones, conocimiento deducido del seguimiento de los efectos de proyectos similares sobre masas de aguas similares o de modelos predictivos apropiados.

Hay casos en los que resulta claro que un proyecto que modifica sustancialmente las características hidromorfológicas en una masa de agua, puede impedir que alcance el buen estado o potencial. Es el caso de proyectos que tienen las características y superan los umbrales que se han definido en el Reglamento de Planificación Hidrológica para apreciar que la masa de agua resultante pueda identificarse candidata para ser calificada como “muy modificada”, tales como por ejemplo las grandes presas, que crean aguas arriba embalses de cierta longitud y alteran aguas abajo el régimen de caudales. En estos casos, por definición, se asume que el cambio introducido por el proyecto es de tal naturaleza que va a impedir a la masa natural originaria alcanzar el “buen estado” ecológico, y tras su recalificación como “muy modificada” va a ser preciso reasignarle un nuevo objetivo ambiental, pero esta vez como “buen potencial” ecológico.

Sin embargo, hay otros proyectos en los que el cambio que se producirá no resulta tan evidente y directamente asumible, por lo que para determinar si pueden o no deteriorar el estado o potencial o impedir alcanzar el buen estado



Impacto por vertido térmico. Aliviadero del embalse de Arrocampo (Serrejón, Cáceres), parte del sistema de refrigeración de la central nuclear de Almaraz, vertiendo a la masa de agua Torrejón Tajo, muy modificada (embalse) y con potencial ecológico deficiente. Foto: Javier Martín.

o potencial, es necesario realizar una verdadera evaluación técnico-científica, que analice en profundidad los efectos del proyecto sobre todos y cada uno de los elementos de calidad que definen el estado o potencial de la masa de agua originaria, y que concluya de forma motivada y sólidamente fundamentada sobre si se producirá o no algún deterioro, o si se impedirá o no alcanzar el buen estado o potencial.

Teniendo esta publicación carácter divulgativo, no resulta oportuno entrar a detallar aquí las metodologías que resultarían aplicables a este tipo de evaluaciones, que resultan novedosas, complejas y que requieren de un apreciable conocimiento experto e información de base. Únicamente señalar que por el contenido del artículo 4(7) de la DMA y por los criterios que se utilizan para evaluar el estado o potencial de una masa de agua, las metodologías de evaluación de los efectos del proyecto son diferentes para proyectos que afectan a masas de aguas superficiales o a masas de agua subterránea. Y dentro del primer tipo, también incorporan elementos diferentes en función de que la masa sea

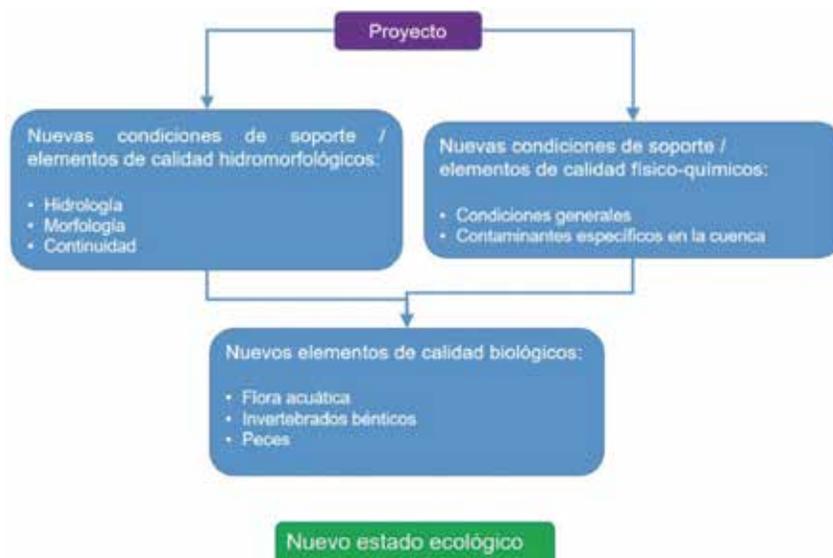
de categoría río, lago, de transición (estuario) o costera, y de que la masa sea natural (estado ecológico) o muy modificada (potencial ecológico). Adicionalmente, cada categoría de masa de agua superficial incluye diferentes tipos según sus características ecológicas, cada uno de los cuales tiene diferentes indicadores para los diferentes elementos de calidad. Muchos indicadores y sus respectivos umbrales han sido establecidos para todos los tipos y categorías de masas de agua superficial mediante el Real Decreto 817/2015, pudiendo adicionalmente cada plan hidrológico introducir algún indicador complementario. En definitiva, por la variedad de tipos, elementos de calidad, indicadores y umbrales utilizados para valorar el estado/ potencial de determinada masa de agua, cabe apreciar que la evaluación de los efectos de un proyecto sobre dicho estado, tendrá un acusado carácter personalizado para cada masa de agua.

En el caso de masas de agua superficiales de tipo río, el estado ecológico se determina teniendo en cuenta tres grupos de elementos de calidad: los elementos biológicos, que resultan determinan-

tes del estado, y los elementos físico-químicos e hidromorfológicos, que son elementos de soporte de los elementos biológicos. A su vez, cada uno de estos grupos contiene los elementos de calidad que se enumeran en el Cuadro 1. De acuerdo con la Directiva Marco del Agua, el Reglamento de Planificación Hidrológica y el Real Decreto 817/2015, cada uno de estos elementos posee un indicador que pueden adoptar diversos valores en una escala. Los indicadores de los elementos de calidad biológicos, que resultan determinantes para la determinación del estado ecológico, puede adoptar los valores: muy bueno, bueno, moderado, deficiente o malo. En cambio, los elementos físico-químicos de soporte de los biológicos, solo intervienen en la evaluación del estado ecológico para determinar diferencias entre los estados muy bueno/ bueno y bueno/moderado apuntados por los elementos biológicos, debiendo en el resto de los casos ser consistentes con el estado de los elementos biológicos. Y los elementos hidromorfológicos de soporte de los biológicos, solo se utilizan para diferenciar entre los estados muy bueno/ bueno, debiendo en el resto de los casos ser igualmente consistentes con el estado de los elementos biológicos. El estado ecológico de la masa de agua se valora siguiendo el procedimiento determinado por las anteriores normas a partir del valor que alcanzan los diferentes elementos de calidad como el peor valor de todos ellos, con

las singularidades indicadas para los elementos físico-químicos e hidromorfológicos, y puede acabar siendo: muy bueno, bueno, moderado, deficiente o malo.

Como resulta esperable, la evaluación del efecto de un proyecto sobre el estado de una masa de agua, requiere comparar su estado antes del proyecto con el estado que la misma masa previsiblemente tendrá después de construir y poner en funcionamiento el proyecto. Son evaluaciones a largo plazo, en las que es muy importante la adecuada consideración de los efectos en la fase de explotación. Normalmente requiere conocer el tipo de alteración hidromorfológica que causará el proyecto (destrucción de caudal, artificialización del lecho, efecto barrera...) así como en su caso si causará también alguna alteración físico-química (vertido de un contaminante, aumento de la DBO₅, reducción del caudal de dilución, ...), y a la vista de las nuevas condiciones hidromorfológicas y físico-químicas que son el soporte de los elementos de calidad biológicos, prever cómo van a cambiar estos elementos. Finalmente, a la vista de cómo se ha previsto que se modifiquen los elementos biológicos, físico-químicos e hidromorfológicos, se deduce cómo se modificará el estado ecológico. De una forma simplificada, el esquema básico de la evaluación se puede resumir en el siguiente gráfico:



Cuadro 1. Comparación del valor de los elementos de calidad que definen el estado ecológico de una masa de agua superficial tipo río, antes del proyecto y con el proyecto

Elementos de calidad	Elementos biológicos			Elementos físico-químicos y químicos de soporte de los biológicos		Elementos hidromorfológicos de soporte de los biológicos			Estado ecológico resultante
	Invertebrados bentónicos	Flora acuática	Peces	Condiciones generales	Contaminantes específicos contemplados en plan hidrológico	Hidrología	Morfología	Continuidad	
Situación inicial	Bueno	Muy bueno	Muy bueno	Bueno	Muy bueno	Muy bueno	Muy bueno	Muy bueno	Bueno
Situación derivada del proyecto	Bueno	Muy bueno	Moderado	Bueno	Muy bueno	Muy bueno	Muy bueno	No consistente con mantener peces en buen estado	Moderado

Lo anterior se puede entender algo mejor con un ejemplo. Imaginemos una masa de agua superficial de categoría río, que originalmente presenta buen estado ecológico, en la que se prevé ejecutar determinado proyecto, cuyo principal efecto sobre las condiciones hidromorfológicas será crear un efecto barrera, interrumpiendo la continuidad longitudinal. En la primera fila bajo los rótulos del Cuadro 1. se puede apreciar en primer lugar la situación inicial, antes del proyecto, conocida a partir del seguimiento de la masa, con el valor del indicador de cada uno de los diferentes elementos de calidad, que en unos casos es muy bueno y en otros casos bueno, y el valor resultante del estado ecológico, que resulta ser “bueno”.

En su segunda fila, el cuadro refleja la situación esperable con el proyecto, que será resultado del tipo de alteración que el proyecto producirá sobre cada uno de los diferentes elementos de calidad, teniendo en cuenta sus relaciones directas e indirectas. En este caso, el proyecto solo produce una alteración física que no afecta más que al elemento de calidad hidromorfológico “continuidad”, pero sin alterar ni a los elementos de calidad “morfología” e “hidrología”. Tampoco es previsible que altere indirectamente a los elementos de

calidad físico-químicos y químicos. Los efectos del proyecto sobre los elementos biológicos en este caso serán indirectos, a través de los efectos sobre los elementos de soporte, en concreto sobre el elemento hidromorfológico “continuidad”, pues en la comunidad de peces del ejemplo hay especies migratorias que van a ver comprometida su futura existencia aguas arriba del proyecto como consecuencia del efecto barrera producido. En tal caso, se aprecia que el elemento de calidad “continuidad” con el proyecto, no va a adoptar un nuevo valor consistente con el mantenimiento del elemento de calidad “peces” en buen estado, siendo previsible que su nuevo estado se reduzca al menos a moderado. En consecuencia, el nuevo estado ecológico de la masa de agua también pasaría a ser de bueno a moderado.

El realizar esta evaluación de repercusiones del proyecto sobre el estado de las masas de agua afectadas corresponde al promotor de cada proyecto. Y en el caso de proyectos que además estén sometidos a evaluación de impacto ambiental, lo deseable y lo previsto por la iniciativa legislativa planteada, es que esta información se integre en el estudio de impacto ambiental como un componente del análisis de los efectos del proyecto (factor agua), indicando que se

trata del análisis de evaluación de aplicabilidad del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua y artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

Si el resultado de este análisis es que el proyecto puede producir un deterioro en alguno de los elementos de calidad que definen el estado o potencial de la masa de agua afectada, o puede impedir que se alcance el buen estado o potencial, entonces el promotor deberá incluir en el estudio de impacto ambiental un anexo justificativo del cumplimiento de las condiciones requeridas por el mencionado artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua y artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

Precisamente dos de las cuatro condiciones requeridas por estas normas forman de hecho parte obligatoria de todos los estudios de impacto ambiental: la consideración y comparación ambiental de alternativas, que en este caso debería demostrarse que es única o la menos perjudicial, y la inclusión en el proyecto de todas las medidas preventivas y correctoras factibles para minimizar el impacto del proyecto sobre el estado de la masa de agua afectada. Adicionalmente, el estudio de impacto ambiental incluye, con carácter general, las medidas de vigilancia o seguimiento ambiental, que para este tipo de proyectos implicaría extender el seguimiento a la verificación de los impactos previstos sobre el estado y de la efectividad de las medidas mitigadoras adoptadas, contribuyendo con ello a mejorar la aplicación de las determinaciones de la Directiva.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA E INTERVENCIÓN EN LA EIA DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DEL AGUA

Si la modificación de la ley de evaluación ambiental planteada resultase aprobada, en los proyectos en que sea de aplicación el artículo

4(7) de la Directiva Marco del Agua y artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica, se realizaría un único trámite conjunto de información pública y de consultas a las administraciones públicas afectadas y al público interesado, sobre la totalidad de informaciones y análisis realizados promotor e incluidos en el estudio de impacto ambiental del proyecto. Ya se han comentado las ventajas de realizar estos trámites de manera conjunta. Conviene, no obstante, resaltar aquí el valor añadido de que puedan ser consultadas simultáneamente, una única vez y sobre la base de toda la información y análisis realizados por el promotor, administraciones afectadas no solo de forma individualizada por el proyecto, sino también afectadas entre sí por la posición que cada una de ellas adopte frente al proyecto. Un ejemplo claro y frecuente es el de las administraciones gestoras de espacios protegidos Red Natura 2000 que son dependientes de alguna masa de agua que se va a ver afectada por el proyecto sobre la que es competente un organismo de cuenca. En este caso, la intervención de ambas administraciones en relación con el proyecto, tiene que ser forzosamente coordinada, pudiendo organizarse el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de manera que pueda servir como marco de coordinación entre ambas administraciones cuando se presenten este tipo de casos.

En la evaluación de impacto de este tipo de proyectos, la administración competente en materia de agua intervendría siempre, al igual que viene haciendo en la actualidad de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 1/2016, mediante la emisión de su informe de verificación del cumplimiento de las condiciones del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua o artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica, informe que además de preceptivo es vinculante, y como tal debe contemplarse al elaborar la correspondiente declaración de impacto ambiental (DIA).

Finalmente, cabe indicar que la DIA de proyectos en los que coincidan las dos evaluaciones a que nos estamos refiriendo, debe preci-



samente indicar con claridad que incluye el resultado de ambas evaluaciones, y diferenciar las conclusiones obtenidas para cada una de ellas. Ello debe ser así, porque ambas evaluaciones surgen de normas diferentes, tienen objetivos específicos distintos, y únicamente se van a realizar de una manera conjunta para reducir las cargas y optimizar los resultados. Fuera del ámbito del agua, algo parecido ya ocurre con las evaluaciones de impacto ambiental que integran una evaluación de repercusiones sobre algún espacio de la Red Natura 2000. Adicionalmente, la declaración de impacto ambiental de estos proyectos deberá diferenciar y relacionar las medidas preventivas y correctoras específicamente orientadas a minimizar los efectos del proyecto sobre la masa de agua afectada, cuya ejecución será obligatoria para el promotor en caso de que el proyecto finalmente se autorice.

UN NUEVO ESCENARIO

España no es el único país que pretende dar un enfoque conjunto a estos dos tipos de evaluaciones. El resto de países de la Unión Europea actualmente se enfrentan al mismo reto, y de forma explícita a partir de la Directiva 2014/52/UE que modifica a la Directiva de EIA. La propia Comisión, dentro de la estrategia común de implementación de la Directiva Marco del Agua, se está esforzando en preparar directrices para que los Estados miembros puedan realizar estas evaluaciones de una forma apropiada, habiendo aprobado en una fecha tan reciente como diciembre de 2017, una nueva guía específica para las evaluaciones necesarias para poder aplicar las excepciones al artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua. Al igual que ya ocurrió con la inclusión de la evaluación de repercusiones sobre la Red

Foto: Roberto Anguita.

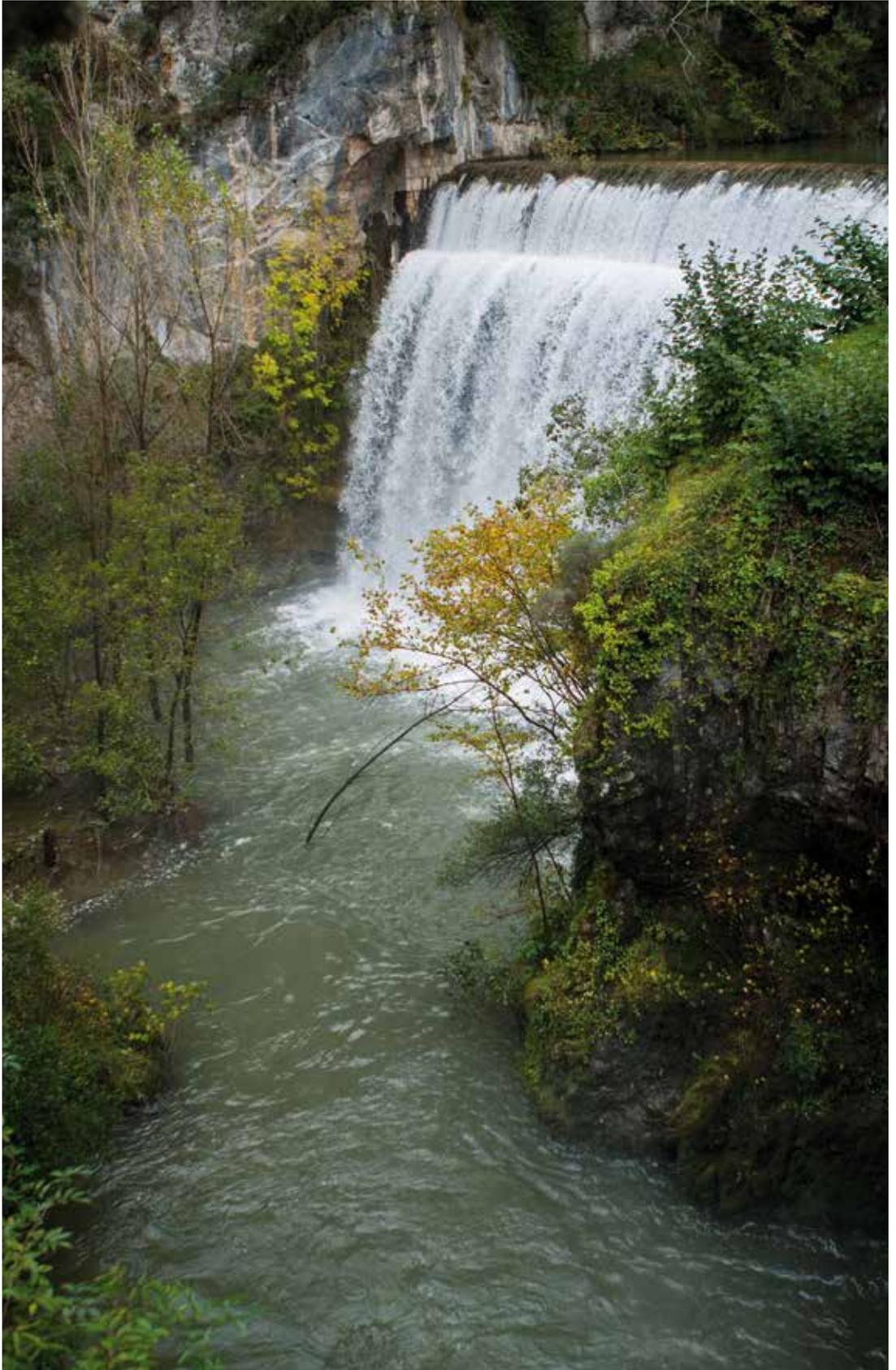


Foto: Roberto Anguita.

Natura 2000 en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado por la Ley 21/2013, España ahora se va a situar entre el grupo de países que también integre en la evaluación de impacto ambiental, la evaluación de repercusiones sobre los objetivos ambientales de las masas de agua requerida para aplicar las excepciones del 4(7) de la Directiva Marco del Agua. Precisamente en la Subdirección General de Evaluación Ambiental de la Dirección General de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural del MAPAMA, órgano ambiental para proyectos cuya aprobación corresponda a la Administración General del Estado, ya estamos trabajando en el diseño de un documento guía que permita orientar a los promotores de proyectos que deban someterse simultáneamente a EIA y a evaluación de aplicabilidad del artículo 4(7) de la DMA, sobre los contenidos que deben incluir en sus estudios de impacto ambiental para permitir llevar a cabo conjuntamente ambas evaluaciones, y permitir a las administraciones competentes en el agua disponer de toda la información que vayan a necesitar para poder emitir sus informes preceptivos y vinculantes. Va a ser una guía para promotores similar en su finalidad y contenido a la ya disponible para las evaluaciones de impacto ambiental conjuntas con las evaluaciones de repercusiones de proyectos que pueden afectar a espacios de la Red Natura 2000².

Por la complejidad inherente a la aplicación en la práctica de la Directiva Marco del Agua, la realización conjunta de las dos evaluaciones a que nos venimos refiriendo, va a requerir la incorporación a los equipos de las consultoras de elaboración de estudios de impacto ambiental de personal experto en el manejo de los conceptos y métodos utilizados en el ámbito de la Directiva Marco del Agua, capaz de interpretar el significado de los indicadores y de los elementos de calidad utilizados en la evaluación del estado, de tomar datos en campo sobre dichos indica-

dores, de identificar los efectos que generará el proyecto sobre dichos elementos, incluidas las relaciones directas e indirectas entre unos y otros, generando un modelo conceptual apropiado a cada caso, de disponer de herramientas prospectivas y de conocimientos derivados del seguimiento de las masas de agua que permitan predecir el comportamiento de los diferentes elementos a los cambios hidromorfológicos que el proyecto produzca, y en su caso, de determinar las medidas preventivas y correctoras factibles y más apropiadas a cada caso.

Adicionalmente, y aunque se salga del ámbito de la evaluación ambiental, cabe recordar que los esfuerzos de mejora en la aplicación de la Directiva Marco del Agua a escala comunitaria, son continuos, resultando especialmente relevantes a nuestros efectos los tendentes a mejorar la selección de indicadores de los diferentes elementos de calidad actualmente utilizados para determinar el estado, asegurándose que los indicadores elegidos resulten sensibles a los diferentes tipos de presiones que afectan a las masas de agua. Así, para el conjunto de la Unión Europea, se reconoce en líneas generales que los indicadores biológicos reflejan bien las presiones por contaminación orgánica y eutrofización, mientras que no siempre se ha demostrado que resulten sensibles a las presiones hidromorfológicas. Precisamente son este tipo de presiones las más importantes en las evaluaciones relacionadas con el artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua. Avanzar en este sentido, además de completar los indicadores para los elementos de calidad que aún no los tienen establecidos en algunos tipos de masas de agua superficiales (por ejemplo peces, hidrología, morfología o continuidad), y de determinar para cada tipo de masa de agua superficial qué rangos de los indicadores hidromorfológicos y físico-químicos son consistentes con el mantenimiento en buen estado de los tres indicadores biológicos, ayudará en el futuro a mejorar la realización de este tipo de evaluaciones ambientales complejas. ❀

² http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/guiapromotoreseiayevaluacionrn200009_02_2018final_tcm30-441966.pdf.