



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

La Participación Pública en la Evaluación Ambiental en Asturias

Autor: Carlos Ponte Mosquera

Institución: Consultoría Peñes: Asesoramiento Ambiental y Territorial

e-mail: dr.caponte@gmail.com

RESUMEN

El Convenio de Aarhus establece que se garantizará la participación ciudadana en la toma de decisiones medioambientales. El objetivo de este estudio fue analizar la participación pública en las Evaluaciones Ambientales (EAs) de proyectos (EIAs) y de planes y programas (EAEs) en Asturias. Se estudiaron los procedimientos de participación pública de EAs publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias en 2008 y se entrevistó a los distintos grupos implicados en el proceso de participación: técnicos de la Consejería de Medio Ambiente, consultores, ecologistas y ciudadanos que presentaron alegaciones.

El análisis de los procedimientos de participación pública de EAs publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) en 2008 mostró, entre otras cosas, que el 84,5% de las alegaciones y sugerencias fueron realizadas por las administraciones públicas consultadas. Esto sugiere que los procedimientos de participación pública son más útiles para coordinar a las distintas administraciones que para involucrar a la ciudadanía.

Las entrevistas mostraron que existen diferencias importantes entre los distintos grupos con respecto a la eficacia de los procedimientos actuales y a la necesidad de introducir mejoras en los mismos. Los miembros de organizaciones ecologistas y del público consideraron mayoritariamente que no existe una voluntad real por parte de la administración de permitirles tener influencia en las EAs, mientras que los técnicos de la Consejería se mostraron en general más optimistas sobre la efectividad de la participación. Los entrevistados identificaron las distintas barreras que impiden que los procesos de participación pública en las EAs cumplan plenamente con los objetivos del convenio Aarhus. Las barreras señaladas más frecuentemente fueron la desinformación de la ciudadanía sobre los procedimientos de participación, la dificultad para acceder a la documentación y la falta de asesoramiento en cuestiones técnicamente complejas.

Finalmente se proponen mejoras para hacer la participación pública en las EAs en Asturias más acorde a las expectativas de los grupos implicados y para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Convenio de Aarhus.

Palabras Clave: Participación Pública, Convenio de Aarhus, Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación de Impacto Estratégico, Asturias

Tabla de contenidos

Resumen	2
Tabla de contenidos	3
1. Introducción.....	3
2. El estudio de la participación pública en las EAs.....	5
3. La participación pública formal en las EIAs y EAEs en España.....	7
4. Métodos	8
4.1 La participación pública en las EAs durante 2008	8
4.2 Entrevistas con los implicados en los procesos de participación	11
5. Resultados.....	12
5.1 Datos sobre la participación pública en las EAs publicadas en 2008.....	12
5.2 Entrevistas con los grupos implicados en la participación en las EAs.....	15
6. Evaluación de la participación pública en las EAs en Asturias.....	19
7. Propuestas de mejora de los procedimientos de participación en Asturias	23
8. Conclusiones.....	25
9. Referencias	26

1. Introducción

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es la herramienta de gestión medioambiental más extendida, utilizada en más de 100 países y por gran número de organizaciones no gubernamentales (Banco Mundial, 2001, citado en Almer y Koontz, 2004). La EIA es una herramienta proactiva, que se basa en la evaluación de los impactos medioambientales previsibles de una actuación antes de su ejecución, para tenerlos en cuenta durante la toma de decisiones sobre la actuación y para eliminar, mitigar o compensar dichos impactos en la medida de lo posible.

Durante la década de los noventa el concepto de desarrollo sostenible se introdujo en prácticamente todos los foros de debate sobre desarrollo y medio ambiente. Este cambio en el discurso dominante, junto con las limitaciones encontradas en las EIA, propiciaron que se introdujese una nueva herramienta de gestión medioambiental para incorporar los criterios de protección medioambiental y sostenibilidad a las políticas, planes y programas: La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Aunque las leyes, incluidas las de Evaluación Ambiental (EA), sean aprobadas por el parlamento, bastantes decisiones sobre la aplicación de las mismas recaen sobre funcionarios que no son elegidos democráticamente, lo que plantea dudas sobre la legitimidad de esas decisiones. La participación pública supone una alternativa a la gestión tradicional de las agencias estatales en las que funcionarios y expertos administran la aplicación de leyes, políticas y planes. Los partidarios de la participación pública cuestionan la imparcialidad y la objetividad de los funcionarios públicos, y argumentan que la participación de aquellos que se verán directamente afectados por las decisiones aumenta la legitimidad de las mismas, incrementa el capital social y fortalece a la sociedad civil (Beierle y Cayford, 2002).

Las legislaciones sobre EIA y sobre EAE incluyeron desde sus inicios cláusulas para la participación pública. En algunos casos esto se debió a que ya existían demandas para la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, como en el caso de la legislación medioambiental estadounidense (como la NEPA en 1969), que fue influenciada claramente por los movimientos por los derechos civiles y por la justicia medioambiental. Wood (2003:275) señala que *“las consultas y la participación son parte integral de las evaluaciones de impacto ambiental: La EIA no sería EIA sin consultas y participación pública”*. La importancia de la participación pública en la EAE puede observarse, por ejemplo, en el manual de EAE de Partidario (2003) incluye dos criterios de buena práctica relacionados con la participación pública efectiva: Utilizar métodos efectivos de comunicación e incluir al público para tener en cuenta el punto de vista de todos los interesados. La participación pública en la gestión medioambiental también está contemplada en declaraciones y tratados internacionales: El décimo principio de la declaración de la Cumbre de Río de Janeiro (UNCED / CNUMD 1992) señala que *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”*, y la Convención de Aarhus (UNECE, 1998) sobre participación pública y el acceso a la justicia en la toma de decisiones medioambientales señala que el desarrollo sostenible sólo puede alcanzarse mediante la participación activa de todos los implicados.

La importancia de la participación pública en la gestión medioambiental es tal que Tietenberg (1998, citado en Sand, 2002) la ha descrito como la tercera oleada de regulación medioambiental, tras los métodos basados en regulaciones y límites de emisiones establecidos inicialmente (*command and control approaches*) y la legislación neoliberal basada en los mecanismos de mercado (*market-based approaches*) que se popularizó posteriormente.

El objetivo de este proyecto es estudiar la participación pública en la evaluación medioambiental en Asturias. Es necesario analizar lo que los distintos grupos implicados esperan de la participación y los aciertos y errores que perciben en los procedimientos utilizados actualmente, para así buscar maneras de mejorarlos y hacerlos más útiles, lo que redundaría en una mayor eficacia, legitimidad y transparencia de los procedimientos de EA.

Más concretamente, los objetivos de esta investigación son:

- Determinar las prácticas de participación pública en las EIAs y EAEs en Asturias.
- Investigar las expectativas que tienen los distintos implicados en los procedimientos de participación pública.
- Establecer la efectividad de los procedimientos actuales para cumplir dichas expectativas.
- Determinar las principales barreras para una participación pública efectiva.
- Sugerir cambios para hacer que los procedimientos de participación pública cumplan con los objetivos del Convenio de Aarhus, para adecuarlos a las necesidades de los participantes y para mejorar su eficacia.

2. El estudio de la participación pública en las EAs

Desde que Arnstein (1969) publicó su “*escalera de la participación ciudadana*”, se ha debatido mucho sobre lo que puede considerarse poder ciudadano y lo que no son más que distintos grados de participación simbólica o incluso manipulación. Estos debates tienen una gran relevancia para la participación pública en las decisiones medioambientales, y existen interpretaciones muy distintas de qué es una participación pública efectiva en las EIAs y SEAs. Lo que parece claro actualmente es que las formas tradicionales de la democracia representativa son consideradas insuficientes por amplios sectores de la población, que demandan una participación más directa (Tillerman 1995, citado en Wood 2003)

Dado que existen distintas perspectivas sobre el papel que la participación pública debe jugar en las EAs, entender los distintos enfoques y declarar explícitamente cuál se va a utilizar es un prerrequisito indispensable para evaluar la efectividad de un determinado procedimiento de participación.

Beierle y Cayford (2002) afirman que existen cinco argumentos para justificar la necesidad de la participación pública en las EAs:

- Incorporar los valores de los ciudadanos en las decisiones medioambientales.
- Mejorar la calidad de las decisiones medioambientales.
- Resolver conflictos entre intereses contrarios.
- Reforzar la confianza en las instituciones que gestionan el medio ambiente.
- Educar e informar a la ciudadanía.

Barnes, Newman y Sullivan (2007) señalan otro argumento más, en este caso basado en la experiencia de los movimientos por los derechos civiles de los años sesenta en EEUU: La necesidad de incorporar al proceso de toma de decisiones, es decir, de empoderar, a aquellos grupos que históricamente han sido excluidos y marginados.

Lawrence (2000) afirma que los diferentes enfoques sobre el papel de la participación pública en las EAs son semejantes a los debates que se han dado durante décadas en los países anglosajones sobre el papel de la participación pública en otros procesos de planificación gubernamental, como la planificación urbanística. Lawrence (2000) sugiere que se pueden diferenciar cinco enfoques:

- El enfoque racionalista, que asume que hay un único interés público y que los funcionarios, técnicos y científicos actúan en función de criterios objetivos para tomar la decisión más acertada.
- El enfoque pragmático, que propone que las decisiones se tomen de manera adaptativa, incremental y negociada, para poder hacer frente a la naturaleza plural de la sociedad, y en el caso de las decisiones medioambientales, a la incertidumbre intrínseca de los sistemas naturales.
- El enfoque del idealismo socio-económico, que se centra en la posibilidad de que tanto las organizaciones como los distintos grupos sociales aprendan y evolucionen, utilizando por tanto distintas metodologías de aprendizaje.
- El enfoque de la movilización político-económica, que postula la acción política por parte de individuos y organizaciones para enfrentar unas relaciones de poder desiguales y alcanzar la justicia social y medioambiental.

- El enfoque de la comunicación y la colaboración, que no aprecia intereses antagónicos en la sociedad sino que considera que mediante una comunicación eficaz se puede alcanzar el consenso.

La EAE tiene un alcance estratégico, por lo que estudia sistemas potencialmente más extensos y complejos y periodos de tiempo considerablemente más largos que las EIAs de proyectos. Por tanto, las EAEs están sujetas a más incertidumbre que las EIAs. Pero las EAEs tienen una complicación añadida, ya que suelen considerarse una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible, y este término tiene distintas definiciones operacionales en función de lo que cada uno considere un futuro deseable. Por todas estas razones la perspectiva desde la que se aborda una EAE tiene una gran importancia, y la participación pública deberá jugar un papel central en ellas.

Todas estas perspectivas, enfoques, justificaciones o discursos se asemejan a lo que Kuhn (1962) definió como un paradigma. Un paradigma es el conocimiento implícito, los presupuestos y postulados que no se exponen, las metodologías consideradas aceptables para llevar a cabo un estudio científico y las soluciones concebibles para los problemas. Un paradigma define la manera en la que se definen los problemas y los objetivos, así como medios que se consideran válidos para estudiarlos. Un paradigma afecta incluso al significado y las connotaciones que se le da a los términos utilizados, a las categorías que se utilizan para clasificar los fenómenos y a cómo se enfoca la interrelación entre los términos. Considerar cuál es el paradigma desde el que los distintos implicados abordan los procedimientos de participación pública es necesario para comprender su valoración del proceso y para sugerir cambios para hacerlo más útil y eficiente. Como señalan Barnes, Newman y Sullivan (2007), los distintos discursos o paradigmas no son necesariamente complementarios, y pueden generar tensiones si se aplican simultáneamente. Lo que es más, cuando los participantes tienen distintos paradigmas y no se exponen de manera explícita, lo más probable es que las discusiones vuelvan una y otra vez sobre conceptos y categorías que se usan de manera distinta, sin alcanzar soluciones.

La participación pública en los procedimientos de EA no se limita a los procedimientos diseñados por la administración, sino que en ocasiones los ciudadanos hacen oír sus opiniones utilizando otras vías. La participación pública 'formal' se puede definir como los procedimientos adoptados por los políticos, funcionarios y organizaciones gubernamentales para implicar a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones sobre el medio ambiente (Panel on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making 2008, Beierle y Cayford 2002). En este estudio se considera que los procedimientos formales son aquellos contemplados en la legislación de EA y de participación pública. El Grupo de Trabajo estadounidense sobre Participación Pública en la Evaluación Ambiental y en la Toma de Decisiones (Panel on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making, 2008) afirma que cuando las preocupaciones del público no se incorporan adecuadamente en los procesos formales, los ciudadanos participan de maneras alternativas. Hunt y Szerszynski (1999, citados en Soneryd, 2004) utilizan el término '*unplugged processes*' (actividades al margen del procedimiento formal) para describir los procesos de interacción entre los vecinos y los grupos ecologistas y el resto de participantes en los procesos de EA que no forman parte de los

procedimientos oficiales de participación, como por ejemplo cartas a la prensa, manifestaciones, etc....

En la práctica tanto los procedimientos formales de participación como las actividades al margen del procedimiento formal influyen en mayor o menor medida en los procesos de toma de decisiones medioambientales. Es más, la evolución de los mecanismos formales de participación es en gran medida una respuesta a las acciones y actividades organizadas previamente al margen de estos por los afectados (Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making 2008). Por todo ello, el estudio de la participación pública y de la valoración que los implicados hacen de ella debe incluir tanto los procedimientos formales como las actividades al margen del proceso formal.

En la última década se han llevado a cabo algunos estudios en otros países Europeos similares al que aquí se presenta, sobre la valoración que los implicados en las EAs hacen de los procesos de participación pública. Ewing (2003) llevó a cabo una investigación de este tipo entre ecologistas y ciudadanos que participaron en EAs en Irlanda, y sus resultados indicaron que la mayoría de los encuestados opinaban que sus aportaciones habían sido ignoradas y estaban insatisfechos con el resultado del proceso de EA porque consideraban que la evaluación resultante era de poca calidad. Soneryd (2004) estudió el proceso de participación pública de la EIA de la ampliación de un aeropuerto en Suecia y llegó a la conclusión de que la mayoría de los habitantes de la zona creían que no había un interés real en escuchar su opinión y que el procedimiento se había llevado a cabo simplemente para cumplir con los requerimientos legales. Por otro lado, opinaban que los métodos extraoficiales de participación que habían llevado a cabo, como crear una asociación de vecinos para presionar a los políticos, habían sido más útiles que su participación en el procedimiento formal. Harley y Wood (2005) estudiaron los procesos de participación pública en las EIAs de vertederos en el noroeste de Inglaterra. Sus resultados indican que las sugerencias del público fueron tenidas en cuenta para diseñar las medidas de mitigación de los proyectos, pero los miembros de grupos ecologistas locales opinaban que la decisión de llevar adelante el vertedero ya estaba tomada antes de que se les permitiera presentar su punto de vista.

3. La participación pública formal en las EIAs y EAEs en España

A pesar de que España se encontraba a principios del siglo XXI entre los países en los que se realizaban más EIAs del mundo, con más de 2000 al año, hay pocos estudios recientes que evalúen su eficacia y efectividad (Orozco, 2006).

El Real Decreto Legislativo 1302/1986, que traspone la Directiva Europea 85/337/CEE, introduce la EA en España. Las principales modificaciones posteriores son fruto de la trasposición de nueva legislación comunitaria. La legislación de EIA se actualiza mediante el Real Decreto 9/2000, la EAE se introduce mediante la Ley 9/2006, los requisitos de la participación pública de la Convención de Aarhus mediante la Ley 27/2006, y el Real Decreto 1/2008 es un texto refundido de la legislación de EIA.

Orozco (2006) señalaba, antes de la trasposición de la directiva Aarhus a la legislación española, que España era una singularidad en la UE y uno de los pocos países del

mundo que tenía una única provisión para la participación pública en las EIAs, que consistía en la fase de información pública del documento de impacto ambiental, durante la cual los interesados podían presentar alegaciones escritas. Esto está considerado el procedimiento de participación pública más básico (Irigalba, Etxaleku y Echevarren, 2002 citado en Echevarren 2007). El periodo de menos de un mes que los interesados tenían para presentar las alegaciones era también excepcionalmente corto, más similar al de países en vías de desarrollo con poca experiencia en la EA que a países desarrollados. España también era el único de los 55 países estudiados por Orozco (2006) que utilizaba únicamente los Boletines Oficiales para dar publicidad a los procesos de EIA. La naturaleza excepcionalmente restrictiva de los procedimientos de participación pública en España llevaba a muchas organizaciones ecologistas a denunciar su ineficacia y a negarse a participar en ellos (Jimenez and Institute 2000). Por otro lado, Merchán (2008) estudia dos EIAs de infraestructuras de transporte y llega a la conclusión de que aunque la participación pública fue escasa, los proyectos fueron modificados sustancialmente para recoger los comentarios recibidos.

La Conferencia Nacional sobre Evaluación Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente, 2006) llegó a la conclusión de que las leyes medioambientales aprobadas en 2006 suponían un avance en la información y la participación pública, y que servirían por tanto para reducir los conflictos y aumentar la legitimidad de las decisiones medioambientales. Por otro lado, Orozco (2008) afirma que *“sin duda, es la absoluta imprecisión de la norma en relación con las posibles modalidades de anuncio y participación, cuya definición queda en manos de la administración sustantiva, la que puede resultar más determinante en la aplicación de la norma.”*

Las disposiciones de participación pública introducidas por la legislación de 2006 ya llevan 4 años vigentes, y se puede por tanto examinar sus efectos y averiguar si los implicados en los procesos de participación pública las consideran satisfactorias.

4. Métodos

Para estudiar las cuestiones planteadas en este proyecto se utilizaron datos primarios, obtenidos de encuestar a los distintos implicados en los procesos de participación, y datos secundarios, obtenidos de la información publicada durante el año 2008 en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) sobre los resultados de la participación pública en las EIAs y EAES.

4.1 La participación pública en las EAs durante 2008

La legislación de EA exige que el resultado de los procesos de participación pública sean públicos. En las EIAs se realizan consultas en cuando se pide opinión al órgano ambiental sobre el trámite ambiental aplicable o sobre el alcance de la EIA, y se someten a información pública los Informes de Impacto Ambiental. En las EAES se realizan consultas sobre el Documento de Consultas y se somete a información pública el Informe de Sostenibilidad Ambiental.

Durante el año 2008 se publicaron en el BOPA 118 procedimientos de EA. Treinta de estos documentos no se incluyeron en el análisis porque utilizaban una legislación anterior que tenía menos requisitos de participación pública, otra legislación con

requisitos de participación distintos, o porque no incluían toda la información necesaria para el análisis. Finalmente se incluyeron en el análisis 66 documentos que eran parte de un proceso de EIA (11 trámites de información pública de Declaraciones de Impacto Ambiental y 55 consultas sobre decisiones sobre el trámite ambiental aplicable / alcance de la EIA) y 22 eran el resultado de una EAE (20 consultas previas del Documento de Consultas y 2 trámites de información pública del Informe de Sostenibilidad Ambiental).

La información que se extrajo de cada uno de estos documentos se indica en la tabla 1. Estos datos se utilizaron para analizar en qué tipos de procedimientos y en qué fases presentaron sugerencias o alegaciones distintas administraciones públicas, organizaciones ecologistas o ciudadanos particulares, el tipo de cuestiones que se planteaba en cada alegación y si fueron contestadas y tomadas en cuenta. Hay tres cuestiones que es importante señalar sobre como interpretar estos datos: En primer lugar, los criterios para clasificar las alegaciones, sugerencias y contestaciones como positivas o negativas no tiene nada que ver con que sean acertadas o erróneas, sino con si piden o no una modificación del proyecto, plan o programa (PPP) y si son efectivas para conseguirla. En segundo lugar hay que destacar que sólo se computa como respuesta aquellas que aparecen de forma explícita relacionadas con una alegación o sugerencia en el BOPA. Si se introducen cambios en el PPP a causa de una alegación o sugerencia pero no se relacionan con ella en el BOPA no será posible considerarlos en este estudio. En tercer lugar, hay que señalar que la práctica actual de la administración asturiana es contestar a las alegaciones (presentadas en las fases de información pública), y tener en cuenta las sugerencias (presentadas en las fases de consultas), sin contestarlas necesariamente de forma explícita en el BOPA, por lo que en algunas partes del análisis se hablará de comentarios (incluyendo sugerencias y alegaciones) mientras que en otras habrá que tratar alegaciones y sugerencias por separado.

Tabla 1: Información obtenida de cada documento

Dato	Clasificación/Criterio	
Consultas realizadas (fases de consultas)	Administraciones públicas consultadas	
	Organizaciones medioambientales consultadas que cumplen los requisitos para ser "personas interesadas"	
Comentarios presentados	Número de alegaciones y sugerencias presentadas	
Procedencia de los comentarios	Administraciones públicas	
	Organizaciones ecologistas	
	El público: Individuos particulares u organizaciones que no cumplen los requisitos para ser "personas interesadas"	
Número y tipo de comentarios presentados	Positivo	Aquellos que apoyan el proyecto, plan o programa (PPP), señalando que un determinado ámbito no se verá afectado de forma negativa
		Aquellos que señalan una ley o norma que se deberá tener en cuenta sin decir que la actuación proyectada la incumpla.
	Negativo	Aquellos que cuestionan la necesidad del PPP.
		Aquellos que cuestionan que todos los impactos significativos hayan sido contemplados adecuadamente o cuestionan la fiabilidad de los datos utilizados para el análisis
		Aquellos que cuestionan las alternativas evaluadas o los criterios utilizados para elegir las alternativas aceptables.
		Aquellos que requieren que se realice una EA completa en las fases de 'screening'.
		Aquellos que señalan que una ley o norma se incumplirá de llevarse a cabo la actuación.
Número y tipo de contestación a los comentarios presentados	Positiva	Aquellas que introducen un cambio concreta en el PPP a consecuencia de la alegación
		Aquellas que requieren un procedimiento de EA completo requerido en la alegación
		Aquellas que dan la información requerida en la alegación o requieren al promotor que la proporcione en una fase posterior del procedimiento
	Negativa	Aquellas que rechazan la alegación por considerarla irrelevante o incorrecta, o por no estar basada directamente en requerimientos legales.
		Aquellas que no dan la información requerida, aun cuando señalen que no hay requerimiento legal de proporcionar la información requerida o que no es la práctica habitual en las EAs proporcionar la información requerida.
		Aquellas que, aun cuando digan de forma genérica que toman en cuenta el contenido de la alegación, no especifican que se haya incluido ningún cambio en el PPP o en las condiciones requeridas.

4.2 Entrevistas con los implicados en los procesos de participación

Ya se argumentó más arriba que la efectividad de la participación pública sólo puede evaluarse en relación con lo que se pretende con dicho proceso. Es por lo tanto necesario conocer tanto las expectativas como la evaluación que los distintos participantes hacen de la participación pública en las EAs en Asturias.

Para ello se entrevistó a los siguientes grupos:

- Cinco técnicos del departamento de evaluación ambiental de la Consejería.
- Cinco consultores medioambientales que realizan EIAs y EAEs en Asturias
- Cuatro miembros de grupos ecologistas
- Cinco miembros del público.

Los funcionarios de la Consejería, los consultores medioambientales y los miembros de grupos ecologistas tienen una visión de los procesos de participación pública basada en el elevado número de procesos en los que han participado. Por el contrario, los miembros del público tienen, en general, una visión condicionada por su experiencia en el expediente o los pocos expedientes en los que han participado, por lo que la descripción de las EAs en las que participaron los miembros del público entrevistados es relevante para entender sus opiniones. Para ello se seleccionó a los miembros del público de dos casos de estudio: La mina de oro de Salave y las actuaciones (canteras y parque periurbano) en el Monte Naranco. Los criterios utilizados para seleccionar los casos de estudio fueron que hubieran tenido lugar tanto formas de participación pública formal en el proceso de EA como al margen del procedimiento formal, y que al menos una de las EAs realizadas en la zona utilizara los procedimientos de participación pública exigidos por la legislación medioambiental más reciente (9/2006 y 1/2008). Se contactó con los promotores de los PPPs de los casos de estudio seleccionados para conocer su perspectiva sobre los procesos de participación pública, pero declinaron participar en este estudio.

Las entrevistas fueron formales, estructuradas, y se realizaron en persona. En las entrevistas estructuradas las preguntas se plantean de la misma manera y en el mismo orden a todos los entrevistados, por lo que las diferencias en las respuestas se pueden atribuir a diferencias en las contestaciones, no en el método (Denzin, 1970, citado en Vallés, 1997). El cuestionario incluía preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas abiertas permiten obtener respuestas descriptivas (Taylor y Bogodan, 1986) mientras que las preguntas cerradas permiten una comparación directa de los resultados y su análisis estadístico. Algunas de las preguntas cerradas requerían respuestas en una escala de '1' a '5', en la que '1' representaba el valor más bajo ('no efectivo' o 'no importante') y '5' el valor más alto ('muy efectivo' o 'muy importante'). Todas las puntualizaciones y matizaciones realizadas por los entrevistados en las preguntas cerradas también fueron recogidas para ayudar en la interpretación de los resultados.

Todos los cuestionarios tenían una parte común en la que se planteaban cuestiones al entrevistado sobre la importancia de la participación pública, la eficacia de los procedimientos actuales en cumplir con los objetivos planteados en la Convención de Aarhus, la importancia de mejorar distintos aspectos de los procedimientos actuales, los objetivos de la participación en las EAs y la efectividad de los procedimientos actuales para alcanzar dichos objetivos. Las medidas con las que se podría mejorar el

procedimiento de participación pública se obtuvieron de la comparación de el sistema español con el de otros países y de la bibliografía especializada publicada sobre el tema, y fueron los siguientes:

- Adelantar el momento en el que se realiza la participación.
- Ampliar los plazos de consulta.
- Mejorar el método de anuncio del procedimiento.
- Cambiar el modo de presentar las alegaciones (no sólo por escrito).
- Cambiar el modo en el que se toman en cuenta las alegaciones.
- Proporcionar asistencia al público en cuestiones técnicas.
- Que se establezcan distintos procedimientos de participación pública según la clase de proyecto, plan o programa y el interés del público

Los distintos objetivos que se pueden asignar a la participación pública en las EAs se elaboraron a partir de los propuestos por Beierle y Cayford (2002) y Barnes, Newman y Sullivan (2007), y fueron los siguientes:

- Incrementar la coordinación entre las distintas administraciones públicas en aspectos relacionados con el medio ambiente.
- Obtener datos sobre como valoran los ciudadanos el medio ambiente para mejorar la calidad de las decisiones medioambientales.
- Educar e informar a la ciudadanía.
- Aumentar la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas.
- Llegar a un consenso a partir de intereses distintos (del promotor, de las distintas administraciones, de distintos grupos de la ciudadanía...)
- Permitir a una parte de la ciudadanía que históricamente ha sido excluida del proceso de toma de decisiones que participe y tenga influencia en ellas.

Los miembros de grupos ecologistas y del público tenían una parte específica del cuestionario que preguntaba sobre el tipo de actividades al margen del procedimiento formal en las que habían participado, las razones por las que habían optado por ese tipo de actividades y la efectividad de las mismas. La parte específica del cuestionario de los consultores y los técnicos de la Consejería preguntaba sobre la razón por la que creen que en ocasiones miembros de organizaciones ecologistas o los ciudadanos afectados por los PPP organizan actividades para influenciar el proceso de EA al margen de los cauces formales establecidos y sobre la efectividad de ese tipo de actividades.

5. Resultados

5.1 Datos sobre la participación pública en las EAs publicadas en 2008

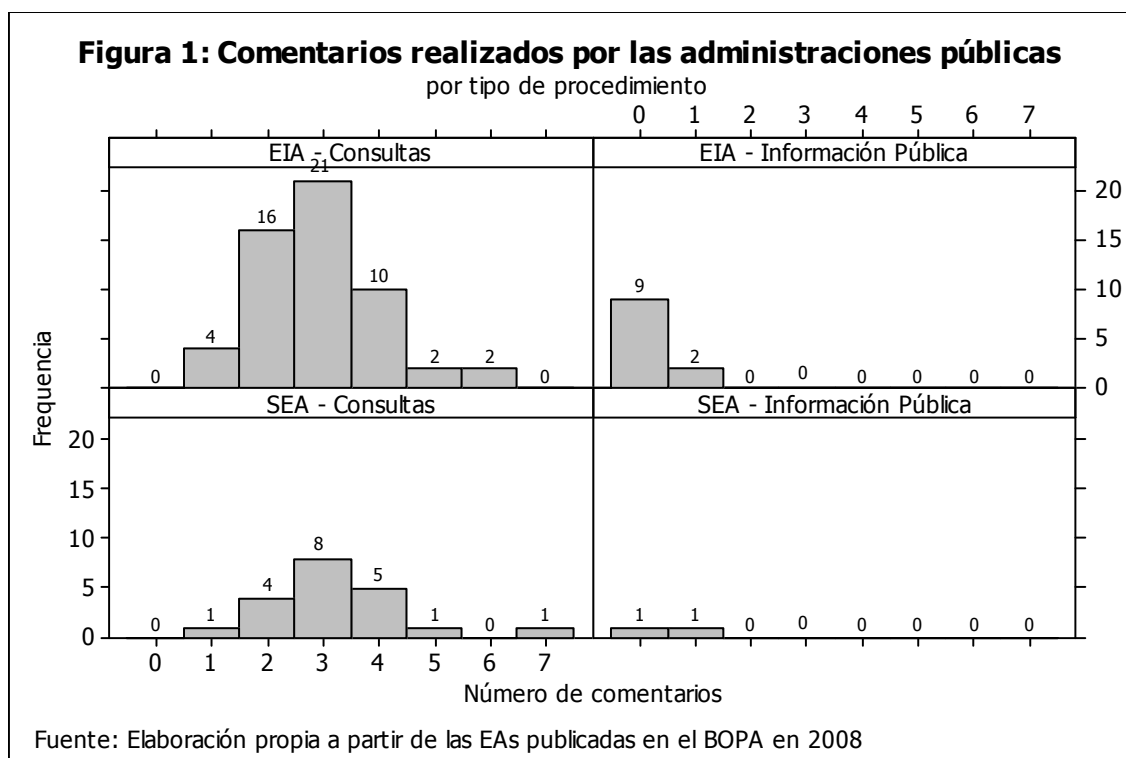
Los resultados obtenidos de analizar las distintas fases de participación en las EIAs y SEAs publicadas durante 2008 se exponen en la tabla 2. Estos datos se analizarán a continuación diferenciando entre los distintos procedimientos, fases y grupos de participantes.

Tabla 2: Resultados del análisis de las EAs publicadas en 2008

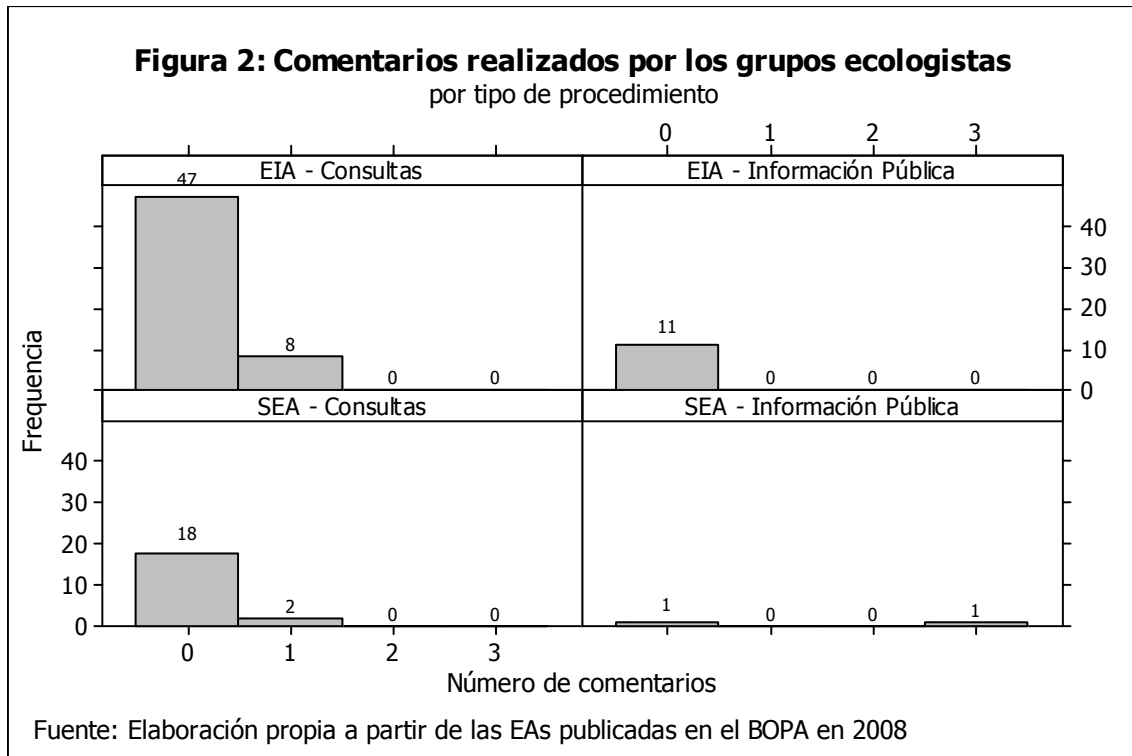
	Total	Ecologistas	Administraciones	Público
Comentarios	270	14	229	27
Cuestiones suscitadas	445	45	332	68
Cuestiones positivas	193	0	193	0
Cuestiones negativas	252	45	139	68
Respuestas	73	3	13	57
Respuestas positivas	12	0	9	3
Respuestas negativas	61	3	4	54

Fuente: Análisis de las distintas fases de EIAs y EAEs publicadas en el BOPA durante 2008

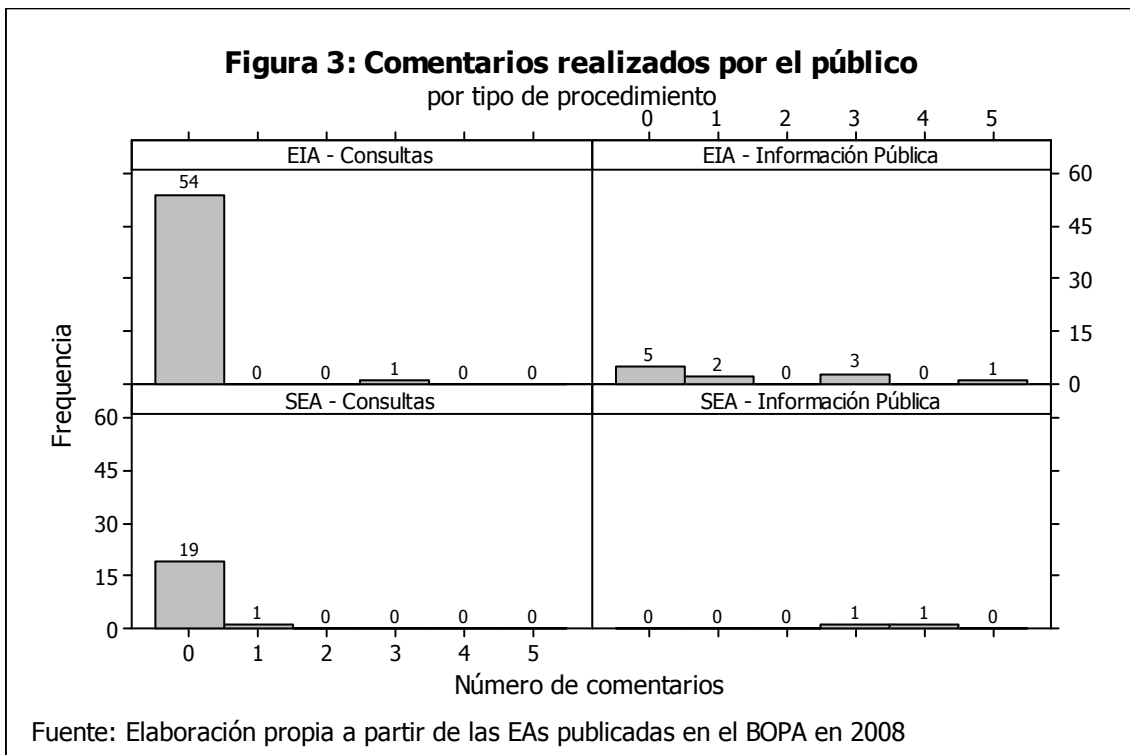
Las administraciones públicas comentaron en un 89% de las EAs analizadas. La mayoría de sus comentarios fueron sugerencias en las fases de consultas previas de EIAs y EAEs, mientras que presentaron comparativamente pocas alegaciones en las fases de información pública. El número de administraciones públicas que participaron en cada procedimiento también fue significativamente superior en las consultas previas que en las fases de información pública. La información sobre los comentarios realizados por las administraciones públicas se resume en la figura 1.



Las organizaciones ecologistas presentaron comentarios a un 12,5% de las EAs estudiadas. El tipo y fase de procedimiento en los que comentaron más a menudo se expone en la figura 3.



El público hizo comentarios en un 11% de las EAs analizadas. En contraste con los otros dos grupos, la mayoría de los comentarios del público fueron alegaciones a las fases de información pública tanto de EIAs como de EAAs, y generalmente en los procedimientos en los que participaron miembros del público, lo hizo más de uno. La figura 3 expone la participación del público en las distintas fases de los procedimientos de EA.



En las fases de consultas previas de las EIAs y EAEs se consultó de media a más administraciones públicas (6) que a organizaciones ecologistas (4'7).

Las organizaciones ecologistas plantearon de media 3,2 cuestiones en cada comentario, el público 2,5 y las administraciones públicas 1,4. El 58,1% de las cuestiones planteadas por las administraciones públicas fueron clasificadas como positivas, mientras que todas las cuestiones planteadas por el público y las organizaciones ecologistas fueron negativas, según los criterios expresados en la tabla 1.

Se contestó en el BOPA de manera explícita al 83,8% de las cuestiones planteadas en las alegaciones durante las fases de información pública de EIAs y EAEs, y a un 6,2% de las sugerencias planteadas en las fases de consultas. Debido a que la mayoría de los comentarios realizados por el público fueron en la fase de información pública, el 83,8% de las cuestiones planteadas por el público fueron contestadas, mientras que el 9,4% de las cuestiones planteadas por organizaciones ecologistas y el 7% de las cuestiones planteadas por las administraciones públicas recibieron respuesta explícita.

En lo que respecta al sentido de la respuesta, el 69,2% de las contestaciones a administraciones públicas, el 5,3% de las contestaciones al público ninguna de las contestaciones a organizaciones ecologistas fueron positivas.

5.2 Entrevistas con los grupos implicados en la participación en las EAs

Para comenzar se preguntaba a los entrevistados sobre la importancia de la participación pública dentro del procedimiento de EA, en relación con otras fases del mismo. Los entrevistados de todos los grupos consideraron que la participación

pública es importante o muy importante, con una media de 4,6 sobre 5. Sólo un entrevistado le asignó una puntuación inferior a cuatro.

La segunda pregunta se refería a la efectividad de los procedimientos actuales para cumplir los objetivos establecidos en la legislación europea sobre participación pública en las EAs. Los entrevistados consideraron que los procedimientos actuales son poco efectivos (media de 2,1) para cumplir los objetivos de la legislación. Los técnicos de la Consejería consideraron que los procedimientos son “relativamente efectivos” (media de 3) mientras que los miembros del público le asignaron una puntuación de 1,2, más cercano a la puntuación de “no efectivo”.

A continuación se planteaba una pregunta abierta sobre cuáles eran, en opinión del entrevistado, las principales barreras para que los procedimientos actuales cumplan con los objetivos de la legislación comunitaria. Nueve de los entrevistados respondieron la falta de información, señalando que la población desconoce los procedimientos de participación pública, no está informada cuando se realiza un procedimiento que les afecta o se enteran cuando el plazo para la participación ya concluyó. Siete de los entrevistados mencionaron la falta de conocimientos técnicos por parte del público, o la falta de asistencia técnica o financiera para subsanarla. Seis participantes respondieron que acceder a la información era difícil por varias razones, como que los expedientes sólo están disponibles en Oviedo, de lunes a viernes por las mañanas, por lo que puede ser imposible para muchos trabajadores ir a consultarlos. Además, algunos comentaron que las condiciones para consultar los expedientes son denigrantes al no haber ni siquiera un espacio dedicado para ello. Cinco respuestas afirmaban que el problema de la participación pública es que no había voluntad política para posibilitar una participación efectiva. Dos entrevistados respondieron que la mala calidad de las EAs era un problema, señalando que en la mayoría de los casos los resúmenes divulgativos son simplemente copias de distintas partes de los informes. Varios miembros de las organizaciones ecologistas mencionaron que no disponen de los recursos para estudiar debidamente la gran cantidad de expedientes que se les remiten. Algunos miembros del público mencionaron que en la Consejería parecían reacios a proporcionar la información, y no tenían interés en explicar claramente el estado de los expedientes.

La siguiente pregunta versaba sobre la importancia asignada por los entrevistados a la mejora de distintos aspectos de los procedimientos actuales de participación. Las tres mejoras que obtuvieron una mayor valoración, todas con un 4,3 de media, fueron mejorar el modo en el que se anuncian los procedimientos, mejorar las respuestas que se dan a los comentarios y facilitar asistencia técnica o financiera a los participantes. De todos los entrevistados, sólo dos técnicos de la Consejería dieron una valoración de poco o nada importante a mejorar el método de anuncio del procedimiento, y uno a facilitar asistencia técnica o financiera. Los miembros del público que participaron en EAs argumentaban que no sabían con qué criterios se toman en consideración o se descartan los comentarios que presentan, y que en algunos casos las respuestas que reciben no son explicativas o les parecen sesgadas. El único grupo que dio una importancia relativamente baja (2,8) a mejorar las respuestas a los comentarios fueron los técnicos de la Consejería, que argumentaron que en ocasiones los miembros de grupos ecologistas o del público presentaban todos las mismas sugerencias o alegación, por lo que carece de interés responder a cada una individualmente, que algunas veces los comentarios eran incorrectos o trataban temas fuera de su

competencia. Aumentar el plazo que se da para realizar sugerencias o alegaciones fue la mejora que obtuvo una valoración más baja, con una media de 3. Exceptuando a los grupos ecologistas, los miembros de los otros tres grupos consideraron en general que los periodos contemplados en la ley son suficientes, y algunos de ellos indicaron que la Consejería recoge incluso los comentarios que llegan fuera de plazo. Quienes consideran importante una ampliación del plazo argumentan que es demasiado corto para cuestiones técnicamente complejas, para encargar estudios alternativos o que gran parte del plazo se consume intentando acceder a la documentación, al no estar ésta disponible fuera del horario de oficina. Tanto el momento en el que se realiza la participación como el realizar distintos tipos de participación según el tipo de PPP y el interés del público obtuvieron una valoración media de 3,9. La mayoría de los consultores y de los técnicos de la Consejería consideraron que mejorar el momento en el que se realiza la participación tenía relativamente poca importancia puesto que ya hay una fase de consultas al iniciar el procedimiento. Por el contrario, los miembros del público y de las organizaciones ecologistas le concedieron una gran importancia a esta mejora, puesto que perciben que las EAs, y por tanto la participación pública, ocurre en muchas ocasiones cuando ya se ha llegado a un acuerdo entre los políticos y el promotor para ejecutar el PPP. Con respecto a la implantación de distintos procedimientos dependiendo del tipo de PPP y el interés del público, los consultores consideraron esta mejora muy importante. El grupo que le concedió menor importancia fueron los empleados de la Consejería, ya que algunos consideraron que distintos procedimientos introducirían una complicación añadida en las EAs. Algunos miembros del público también rechazaron esta mejora basándose en que si era la Consejería la que decidía en qué procedimientos habría una mayor participación y en cuales no, podría restringir la participación en determinadas cuestiones más sensibles para la administración, para evitar la información y la movilización social.

La siguiente pregunta se refería al principal objetivo de la participación pública en las EAs. Los objetivos seleccionados por más participantes (cinco cada uno) fueron alcanzar un consenso entre intereses distintos y empoderar a aquellos tradicionalmente excluidos del proceso de toma de decisiones. Incrementar la coordinación entre las distintas administraciones públicas y obtener información sobre como los ciudadanos valoran el medioambiente fueron seleccionados por tres entrevistados cada uno, informar y educar al público fue elegido por dos entrevistados e incrementar la confianza en la administración pública por uno. Dos técnicos de la Consejería y un consultor consideraron que el principal objetivo de la participación pública es aumentar la coordinación entre las distintas administraciones públicas. Solamente entre los consultores y los miembros de grupos ecologistas se consideró que el principal objetivo de la participación es alcanzar un consenso, y fueron mayoritariamente miembros del público y de organizaciones ecologistas los que consideraron que el principal objetivo era dar voz a aquellos previamente marginados en el proceso de toma de decisiones.

A continuación se pedía a los entrevistados que señalaran la importancia de cada uno de los objetivos propuestos para la participación pública en la EA. Los resultados son consistentes con los de la pregunta anterior. El objetivo que obtuvo la mayor valoración media (4,3) fue el empoderamiento de aquellos históricamente excluidos del proceso de toma de decisiones. Este objetivo obtuvo una valoración alta en todos los grupos, y el público le dio más importancia que a ningún otro, con una media de 4,8. Los siguientes objetivos más valorados fueron alcanzar un consenso entre los distintos

participantes e informar y educar al público, ambos con una valoración de 3,9. Los consultores y los miembros de organizaciones ecologistas le asignaron una mayor importancia al objetivo de alcanzar un consenso que a ningún otro, con una media de 4,4 y 4,5 respectivamente. Por otro lado, este objetivo es al que el público le asignó una menor importancia, con un 2,8. Con respecto al objetivo de educar e informar a la ciudadanía, los miembros del público le asignaron una importancia medio punto superior a la media. El objetivo de aumentar la confianza en las administraciones públicas obtuvo una valoración media de 3,8, y los empleados de la Consejería le asignaron una importancia mayor que a ningún otro objetivo, con una media de 4,4. Incrementar la coordinación entre las distintas administraciones públicas obtuvo una valoración media de 3,7, y obtener datos de cómo evalúa el público el medio ambiente fue el objetivo menos valorado, con un 3,6.

La siguiente pregunta se refería a la efectividad de los procedimientos de participación pública actuales para alcanzar cada uno de los objetivos propuestos. La efectividad de los procedimientos actuales para alcanzar la mayoría de los objetivos obtuvo una puntuación media de 2, es decir, de “poco efectivo”. El objetivo para el que los entrevistados consideraron que los procedimientos actuales son más efectivos fue el de obtener información sobre como valora el público el medio ambiente, aunque obtuvo una puntuación media de sólo 2,3. Empoderar a aquellos previamente excluidos del proceso de toma de decisiones e informar y educar a la ciudadanía obtuvieron ambos una puntuación media de 2,1. Aumentar la confianza de los ciudadanos en la administración pública y aumentar la coordinación entre las distintas administraciones públicas obtuvieron una puntuación media de 2,0. Los entrevistados consideraron que el objetivo para el que los procedimientos actuales son menos efectivos es alcanzar un consenso entre los distintos participantes, con una media de 1,7. Los trabajadores de la Consejería valoraron la efectividad de los procedimientos actuales para alcanzar los objetivos propuestos un 1,1 por encima de la media, mientras que las puntuaciones del público se situaron por debajo de la media en cinco de los seis objetivos propuestos.

Para finalizar se se preguntaba respecto a las razones por las que los entrevistados consideraban que el público organiza actividades al margen del proceso formal de EA para influir en las decisiones medioambientales. Ocho entrevistados coincidieron en que los procedimientos formales no son efectivos, argumentando entre otras cosas que las sugerencias o alegaciones nunca han paralizado un proyecto. Dos entrevistados manifestaron que se utilizan acciones al margen del procedimiento formal porque los organizadores quieren transmitir una idea más amplia que lo que afecta directamente al proyecto, por lo que utilizan más métodos que la participación formal. Sobre la efectividad de las acciones al margen del procedimiento formal para influir en las decisiones medioambientales, ocho entrevistados las consideraron más efectivas que el procedimiento formal, cuatro afirmaron que depende de lo técnica o política que sea la decisión, y dos que son complementarias, puesto que las organizadas al margen del procedimiento formal pretenden transmitir una idea sobre la transformación social más amplia. Siete entrevistados puntualizaron que los políticos son más influenciados por las actividades al margen del procedimiento formal a la hora de tomar decisiones de carácter medioambiental, y tres afirmaron que estas acciones no afectan al resultado del proceso de EA puesto que la información generada en esos foros no llega a los que están realizando la EA, mientras que otros entrevistados consideraron que al atraer atención mediática sobre la EA de un PPP

mediante acciones al margen del procedimiento formal es más probable tanto los consultores como la administración se aseguren de que los impactos se evalúan correctamente.

6. Evaluación de la participación pública en las EAs en Asturias

Los resultados de este estudio indican que los implicados en los procedimientos de EA en Asturias le asignan una gran importancia a la participación pública, aunque consideran que los procedimientos vigentes son poco efectivos para conseguir los objetivos marcados en la legislación. Sugieren dos tipos de causas para esta baja efectividad: Por un lado están las limitaciones del procedimiento de participación pública, que es una de las cuestiones investigadas en este estudio, por lo que estas causas se detallan a continuación. Por otro lado durante las entrevistas también surgieron referencias a problemas más generales de los procedimientos de EA y a los problemas del proceso de toma de decisiones en España, que aunque no son el tema fundamental de este estudio tienen influencia en la utilidad de la participación pública, por lo que se describen brevemente al final de esta sección.

Con respecto a las limitaciones de los procedimientos de participación pública, la barrera más citada en las entrevistas fue que el público no conoce que hay procedimientos a su disposición para participar en las EAs, que desconoce las EAs que se están realizando, y que las organizaciones ecologistas, que sí están informadas, carecen de los medios para participar activamente en todos ellos. Los resultados del análisis de las fases de información pública de EIAs y EAEs publicadas en el BOPA en 2008 secundan esta percepción de los participantes, puesto que el público participó en un número muy bajo de procedimientos (en el 11%) y la diferencia en el número de sugerencias y alegaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones ecologistas es superior a la que se podría derivar de que se incluye a más administraciones públicas que organizaciones ecologistas en la fase de consultas previas. Las mejoras del sistema de participación que los entrevistados consideraron más importantes son consecuentes con estos resultados, ya que fueron mejorar la manera en la que se anuncian los procedimientos de participación y facilitar asistencia técnica y/o financiera a los participantes.

Otro resultado importante de este estudio es constatar que existen diferentes perspectivas sobre los objetivos que los distintos participantes asignan a la participación pública. Los miembros de organizaciones ecologistas y del público encuadran el proceso de EA dentro del proceso de toma de decisiones políticas que les afectan, en la que las correlaciones de fuerzas entre los promotores, los políticos y los ciudadanos determinan el resultado final. Por el contrario los técnicos de la consejería y la mayoría de los consultores ven el procedimiento de EA como un ejercicio técnico, sin considerarlo en el marco del proceso político de toma de decisiones. Un ejemplo claro de ello es que frente a la misma pregunta sobre la importancia de la participación pública como medio para aumentar la coordinación de las distintas administraciones públicas en las EAs, los trabajadores de la consejería y los consultores interpretaron que se refería a las distintas consejerías, departamentos o agencias que participan en la gestión medioambiental, mientras que algunos miembros del público y de grupos ecologistas interpretaron que se refería a que los partidos políticos que gobiernan a distintos niveles (administración central, autonómica y local) se coordinen en vez de competir por los recursos o de utilizar los problemas

ambientales como arma arrojada en la lucha política. Estas perspectivas diferentes también se reflejan en las mejoras que cada grupo considera más importantes. Los consultores y los técnicos de la Consejería consideran que no es necesario adelantar el momento en el que se realiza la participación, puesto que ya hay consultas previas en las fases iniciales del procedimiento. El público y los miembros de grupos ecologistas consideran, por el contrario, que la participación se realiza a menudo demasiado tarde, puesto que cuando se inicia el procedimiento de EA la decisión respecto al PPP ya está pactada entre el promotor y los responsables políticos, por lo que la participación pública en el procedimiento formal no tiene apenas influencia. Estos resultados son similares a los obtenidos por estudios similares a este en otros lugares de Europa, como por Soneryd (2004) en Suecia y Harley y Wood (2005) en Inglaterra, ya que en ambos los miembros del público consideraban que la decisión ya estaba tomada antes de que se realizasen los procedimientos de participación pública.

Las distintas perspectivas sobre el proceso de participación son patentes de nuevo en la distinta efectividad que los distintos grupos implicados asignan a los procedimientos actuales. Los trabajadores de la Consejería consideran que los procedimientos actuales son bastante efectivos en alcanzar los objetivos de la Convención de Aarhus, y que introducir las mejoras sugeridas en las entrevistas tiene de media poca importancia. Los miembros del público y de grupos ecologistas, por el contrario, consideran que la efectividad de los procedimientos actuales para alcanzar los objetivos de la Convención de Aarhus se encuentra entre poco y nada efectivo. En la misma línea, los miembros de los grupos ecologistas consideran que introducir las mejoras sugeridas en el cuestionario es de media muy importante, y el público les asigna una media de bastante importante. Estos resultados coinciden con los de Jimenez e Institute (2000), anteriores a la introducción de la última legislación sobre EA y participación, que señalaban que los grupos ecologistas españoles denuncian la ineficacia de los mecanismos de participación pública.

De media, los resultados de las entrevistas realizadas a los consultores sobre la efectividad de los procedimientos actuales y la necesidad de introducir mejoras se encuentran entre los de los técnicos de la Consejería y los de el público y las organizaciones ecologistas, aunque más cercanos a los segundos.

Tanto los consultores como los miembros de organizaciones ecologistas asignaron la mayor importancia al objetivo de alcanzar un consenso en las EAs. Esto probablemente se deba a que los miembros de los grupos ecologistas creen que los procedimientos actuales son poco efectivos para alcanzar un consenso, pero han participado en otros procedimientos para el desarrollo de políticas ambientales en los que se buscaba el consenso. Esta explicación sería coherente con la gran importancia que este grupo le asignó a introducir nuevos mecanismos más participativos que la presentación de alegaciones y sugerencias por escrito. Los consultores probablemente favorezcan la búsqueda del consenso debido a que en ocasiones juegan un papel de mediación entre el promotor y la autoridad ambiental. El público le asignó una importancia menor a alcanzar un consenso como objetivo para la participación, y consideró que los procedimientos actuales no son nada efectivos para alcanzarlo. Esto seguramente se deba a la confrontación que se dio entre los promotores y el público en los casos de estudio analizados, que hacen a los participantes descartar la posibilidad de alcanzar un consenso entre intereses tan dispares.

Hay que señalar que el objetivo en el que los entrevistados consideraron que los procedimientos actuales eran más efectivos, el de obtener información sobre como valoran los ciudadanos el medio ambiente, fue el objetivo al que le asignaron de media una importancia menor.

Mejorar la coordinación entre las distintas administraciones públicas en cuestiones medioambientales no se encuentra entre los objetivos de la participación pública comúnmente citados en la bibliografía publicada sobre este tema, pero fue el objetivo al que los trabajadores de la Consejería asignaron una mayor importancia tras incrementar la confianza en las administraciones públicas, y el objetivo en el que consideraron que los procedimientos actuales son más eficaces. Los resultados del análisis de los procedimientos de participación pública en EAs publicados en el BOPA en 2008 coinciden con esta percepción recogida en las entrevistas, puesto que las administraciones públicas realizaron el 85% de los comentarios y al menos una administración pública contestó cada vez que fueron consultadas. Por otro lado, en los trámites de información pública sólo hubo una alegación de las administraciones públicas en los 11 EIAs y otra en una de las dos EAAs. El hecho de que al menos una administración pública conteste en cada fase de consultas previas, pero que apenas participen si no son interpeladas específicamente (durante la información pública), puede deberse a que se sientan obligadas a responder a una consulta de otro organismo oficial, a que disponen del suficiente personal cualificado para responder a las consultas y que sus sugerencias son tenidas en cuenta en la fase de consultas previas, por lo que no tienen nada que alegar en la fase de información pública, o a que sólo pretenden mantener su influencia sobre algún aspecto del medio ambiente sobre el que tienen competencia. Esta última explicación sería coherente con el hecho de que la mayoría de los comentarios de las administraciones públicas suscitan únicamente una cuestión, y con que son el único grupo que hace comentarios positivos. Otro aspecto interesante es que de las cuestiones negativas planteadas por las administraciones públicas que recibieron una respuesta explícita, el 69% fueron respuestas positivas, frente al 5,3% del público y el 0% de las organizaciones ecologistas. Esto podría deberse a que sus comentarios estén más ajustados a la legislación o a que sean técnicamente más correctos, o podría deberse a que los funcionarios de la Consejería sean más proclives a aceptar las sugerencias o alegaciones de otras administraciones públicas que de organizaciones ecologistas o de ciudadanos de a pie.

Las organizaciones ecologistas participaron únicamente en un 12,5% de las EAs analizadas, pero esta cifra puede infra-representar su participación puesto que en ocasiones los ecologistas canalizan sus comentarios por organizaciones o plataformas en las que participan junto con los vecinos, que serían contabilizadas como público. En cualquier caso, los grupos ecologistas y el público presentaron conjuntamente el 15% del total de comentarios, y la inmensa mayoría de las cuestiones suscitadas en estos comentarios no fueron aceptadas (el 100% de las presentadas por las organizaciones ecologistas y el 94,7% de las presentadas por el público). Esta es probablemente la razón por la que los miembros de grupos ecologistas puntuaron la eficacia de los procedimientos actuales en empoderar a aquellos previamente excluidos como “nada efectivo”.

Varios miembros del público y de organizaciones ecologistas señalaron que no hay una voluntad política por parte de la administración de dejarlos participar y que las

leyes de participación en asuntos medioambientales sólo se han promulgado en España por la obligación de trasponer las directivas europeas. Esta afirmación se ve sustentada en parte por el hecho de que siete de los procedimientos de EA publicados en el BOPA en 2008 mencionaban un anexo con la información sobre participación pública pero no lo incluían (contraviniendo la legislación) y ocho no incluían suficientes datos sobre la participación pública para incluirlos en este estudio.

Cuando los entrevistados explicaron las barreras que percibían para una participación pública efectiva surgieron varios aspectos relacionados con las limitaciones del proceso de EA que afectan a la efectividad del proceso de participación pública. El análisis y discusión en profundidad de estos aspectos se encuentra más allá de los objetivos de este estudio, pero debido a su influencia en la efectividad del procedimiento de participación se enumeran a continuación aquellos que fueron mencionados repetidas veces durante las entrevistas:

- Miembros de organizaciones ecologistas comentaron que se dedican pocos recursos a monitorizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las EAs y a perseguir su incumplimiento. Por lo tanto las condiciones que puedan establecerse durante la EA fruto de la participación pública no tienen apenas trascendencia.
- Consultores y miembros de los grupos ecologistas opinaron que la Autoridad Ambiental no ha aplicado aún completamente la legislación vigente, que le da autoridad para parar los proyectos medioambientalmente dañinos aunque el órgano sustantivo sea otra administración pública, y señalaron además que en Asturias apenas ningún proyecto se ha cancelado ni ninguna industria se ha cerrado exclusivamente por su impacto ambiental.
- Miembros de organizaciones ecologistas y del público señalaron que las decisiones se toman a menudo entre los promotores y los políticos al margen de los procedimientos formalmente establecidos, viciando éstos y convirtiéndolos en un ejercicio estéril.

Los dos primeros problemas están relacionados con la defensa de sus competencias que hacen los departamentos que tradicionalmente se han encargado de aprobar los proyectos y la ordenación del territorio y con la falta de prioridad asignada a los asuntos medioambientales. El tercero tiene sus raíces en los problemas endémicos de falta de transparencia y de tráfico de influencias que se dan en la política española.

Las limitaciones de los procedimientos de EA y la ineficacia de los procedimientos de participación pública explican por qué la mayoría de los entrevistados consideró que las actividades organizadas al margen del proceso de participación son más eficaces para conseguir cambios en los PPP que presentar alegaciones o sugerencias. Este resultado es similar al obtenido por Soneryd (2004) en su estudio en Suecia, en el que la mayoría de los entrevistados consideró la participación al margen del procedimiento formal fue más efectiva, a pesar de que el procedimiento utilizado en ese caso de estudio fue mucho más participativo que los utilizados actualmente en Asturias.

7. Propuestas de mejora de los procedimientos de participación en Asturias

Se podrían introducir varias mejoras dentro del marco legal vigente para mejorar la participación pública en las EAs en Asturias, hacerla así más útil para los implicados y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la Convención de Aarhus.

Como ya se mencionó anteriormente, España fue el único de los 55 países estudiados por Orozco (2006) que únicamente anunciaba los procedimientos de participación pública en el Boletín Oficial. Este es un déficit que es imprescindible subsanar si se quiere cumplir con los objetivos del convenio Aarhus y fomentar la participación. Se deben introducir nuevas formas para dar a conocer los procedimientos de participación pública, como por ejemplo anunciarlos en la prensa regional, que sería una forma eficaz de dar a conocer a la ciudadanía la posibilidad de participar y los expedientes abiertos.

Con respecto al acceso a la documentación, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino tiene una web con la documentación de los procedimientos en curso, y la Consejería está preparando una web similar. Esto incrementará la posibilidad de acceder a los documentos, y puede aprovecharse también para explicar cómo participar. Editar y colgar en Internet materiales explicando a la ciudadanía sus derechos medioambientales y los mecanismos de participación, similares a las “Guías para el Resource Management Act” del Ministerio de Medio Ambiente de Nueva Zelanda, mandarían un mensaje claro sobre la voluntad de la administración de promover la participación pública. La Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación (2009) publicó la Guía para la aplicación del Convenio de Aarhus en el Principado de Asturias, que ofrece información sobre los derechos contemplados en dicho tratado internacional, aunque no tiene información específica sobre la participación en las EAs.

Asignar a un trabajador de la Consejería la tarea de recibir y orientar a aquellos que quieran informarse sobre cómo participar o acceder a documentación, y habilitar una sala para estas cuestiones sería relativamente barato y también indicaría que desde la Consejería se le da la importancia necesaria a la participación pública.

El método que se utiliza actualmente para canalizar la participación pública en España, que consiste únicamente en presentar sugerencias y alegaciones por escrito, se caracteriza por su rigidez y formalismo, y resulta por ello singular en el marco europeo e internacional, tal y como señala Orozco (2006). La interacción entre promotores, autoridad ambiental, consultores y el público es mínima, por lo que posibilita que se produzcan malos entendidos, confusiones y que se tome un enfoque confrontacional contra los PPP por parte del público y los ecologistas, recurriendo a actividades al margen del procedimiento formal de participación. Esto podría cambiarse introduciendo el requisito de realizar reuniones públicas (*public hearings*) en las que participen los técnicos de la autoridad ambiental, los promotores, y las organizaciones ecologistas y los ciudadanos que lo deseen. En estas reuniones se presentaría la EA del PPP y se podrían plantear las dudas y recoger las opiniones que suscite. Estas reuniones podrían realizarse antes de establecer el alcance de la EA, para así tener en cuenta las preocupaciones y las opiniones de los ciudadanos, y/o una vez realizada la EA para exponer los resultados y explicar cómo se tuvieron en cuenta las aportaciones anteriores. Este tipo de reuniones son útiles para informar, evitar malentendidos y

crear en algunas ocasiones un consenso sobre la actuación antes de que el PPP esté muy avanzado y modificarlo para acomodar las aportaciones del público resulte demasiado costoso. Es innegable que sería necesario aumentar los recursos de la Consejería para que pudiese participar en todas estas reuniones públicas, y que podría parecer que añadir este requisito haría que el procedimiento se complicase excesivamente, pero lo cierto es que esta metodología se ha utilizado de manera exitosa en las EAs en muchos países como el Reino Unido o los EE.UU durante décadas. Además este método facilita la participación de un amplio número de interesados. Beierle y Cayford (2006) realizaron una evaluación de los distintos casos de estudio publicados sobre participación pública en las EAs, y concluyeron que los métodos de participación más intensivos, como las mediaciones o los comités asesores, que se basan en forzar un compromiso entre las distintas partes en vez de en informar y recabar opiniones, son más efectivos que las reuniones públicas en satisfacer las expectativas de los participantes. Por otro lado, estos métodos más intensivos requieren un compromiso mayor en tiempo y recurso por parte de todos los participantes, y tienden a reducir la participación de aquellos con menos conocimiento de los procedimientos. Dada la escasa experiencia en métodos de participación que requieran interacción directa entre los distintos implicados en un proceso de EA en Asturias, en la actualidad las reuniones públicas supondrían ya un gran avance con respecto al método empleado actualmente. Con el tiempo, y para los PPP que tengan mayor importancia, se podrían complementar con otros métodos más intensivos de participación.

Con respecto a facilitar asistencia técnica o financiera a las organizaciones ecologistas y al público, uno de los entrevistados mencionó que se había acordado entre varias organizaciones ecologistas y la Consejería una subvención para contratar asistencia técnica que permitiese a las organizaciones ecologistas enfrentar el gran volumen de documentación que se les envía, y que actualmente al ser organizaciones pequeñas y compuestas por voluntarios apenas pueden analizar, por lo que no pueden cumplir con el papel que se les otorga en el esquema de participación actual. Esta subvención, que aún no ha sido aprobada, u otra similar, supondría sin duda una ayuda para las organizaciones ecologistas, pero no solucionaría el problema de la falta de conocimientos técnicos y recursos que impiden al público participar satisfactoriamente. Probablemente la manera más factible de superar esta barrera sería establecer un convenio de colaboración entre la Consejería y la Universidad, que permitiese que expertos independientes proporcionasen asesoramiento técnico a los ecologistas y al público en las EAs cuya importancia y complejidad lo requieran. Las subvenciones a los participantes en los procedimientos de EA para que cuenten con asistencia técnica son comunes en países con una reconocida trayectoria en EA como Canadá, donde se destinan partidas presupuestarias a tal efecto.

El coste financiero, de recursos y de tiempo de la mayoría de las medidas propuestas es reducido, pero el de alguna de ellas, como el asesoramiento técnico y los métodos más participativos (reuniones públicas) o más intensivos (negociaciones, mediaciones) sí que podrían tener un coste considerable. Por ello puede ser necesario establecer criterios sobre en qué tipos de EA y para qué PPPs se aplicará cada método y se destinarán recursos a la asistencia técnica. Los resultados de este estudio muestran que existe desconfianza de sectores del público y de las organizaciones ecologistas sobre el compromiso de las administraciones públicas y en particular de la autoridad ambiental con la participación pública en las EAs y con cumplimiento del Convenio de

Aarhus. Por ello es imprescindible que los criterios que se fijen para establecer los distintos métodos de participación según el tipo de EA o PPP y para la asignación de recursos para el asesoramiento técnico sean consensuados entre todos los implicados y que se garantice la máxima transparencia en su aplicación, para evitar suspicacias y posibilitar una interacción constructiva entre los distintos participantes.

Para finalizar, el fortalecimiento y mejora del sistema de EA en Asturias es *conditio sine qua non* para que los procedimientos de participación pública sean útiles y creíbles. En primer lugar es necesario que la Consejería asegure la calidad de todas las EAs presentadas, rechazando sistemáticamente aquellas que no analicen de forma imparcial y rigurosa todos los posibles impactos. En segundo lugar se debe aplicar la legislación vigente hasta sus últimas consecuencias, negando la autorización a aquellos PPP cuyos impactos sean inaceptables o en los que se deba aplicar el principio de precaución debido a la falta de certeza científica o de datos fiables sobre los posibles daños medioambientales. En tercer lugar, es vital que se monitorice el cumplimiento de las condiciones y medidas de mitigación establecidas en las EAs, y que se retiren las autorizaciones pertinentes y se denuncie judicialmente si se incumplen estas condiciones. La Consejería sólo podrá llevar a cabo estas tres importantes tareas de fortalecimiento del sistema de EA si se refuerza su dotación de personal y se incrementan los recursos financieros destinados a estas labores, y si el gobierno regional le da el respaldo político necesario para aplicar plenamente la legislación vigente frente a los intereses de los promotores privados y de otras administraciones públicas.

8. Conclusiones

Este estudio indica que los implicados en los procedimientos de participación pública, a pesar de que consideran esta fase importante dentro de las EAs, opinan mayoritariamente que procedimientos actuales son poco efectivos para cumplir con los objetivos que marca la legislación vigente. Esta percepción la confirman los resultados del estudio de los procedimientos de participación publicados en el BOPA en 2008, en los que la mayoría de las sugerencias y alegaciones las presentaron las administraciones públicas, y las que realizó el público y los grupos ecologistas apenas influenciaron el proceso de EA. Por esa razón los miembros del público y organizaciones ecologistas organizan a menudo actividades al margen del procedimiento formal de participación para tratar de influir en los políticos que toman las decisiones.

Se detectaron diferencias entre los distintos grupos entrevistados en la valoración de la efectividad de los mecanismos de participación actuales y en la necesidad de introducir distintas mejoras en los mismos, siendo los trabajadores de la Consejería más optimistas respecto a la efectividad de los procedimientos actuales, y los miembros del público y de organizaciones ecologistas más escépticos respecto a éstos. Entre ambas posturas se sitúa por en la mayoría de los casos la opinión de los consultores. Igualmente hay diferencias entre los distintos grupos sobre el objetivo principal de la participación en las EAs. Debido al reducido número de entrevistas realizadas no se intentó establecer una correlación estadística entre las opiniones de los distintos grupos, el paradigma sobre la participación y la valoración del procedimiento actual, cuestión que se sugiere como futura investigación.

Podrían introducirse varias mejoras relativamente sencillas en los procedimientos de participación pública para superar algunas de las principales barreras identificadas en este estudio y para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la convención de Aarhus. Para dar a conocer los procedimientos de participación pública a la ciudadanía deberían anunciarse por más medios que el boletín oficial. Para facilitar el acceso a la documentación debería colgarse en Internet y haber una persona en la consejería encargada de atender a aquellos que soliciten información, así como una mesa o despacho destinado a la consulta de los expedientes. Para asegurar una participación plena es necesario facilitar asistencia técnica a los participantes que no cuentan con recursos para disponer de ella. Un convenio con la Universidad para que expertos independientes asesoren a los ciudadanos que deseen participar haría que las alegaciones presentadas por el público fuesen más adecuadas al procedimiento de EA, y una subvención para que las organizaciones ecologistas puedan disponer de ayuda técnica ayudaría a que no se viesen desbordadas por la cantidad de EAs en curso. Finalmente es necesario implementar metodologías más participativas que la simple entrega de alegaciones por escrito. En estos momentos sería un avance la implementación de métodos de participación poco intensivos, como las reuniones públicas entre ciudadanos, ecologistas, promotores y técnicos de la consejería. Debido al coste en tiempo y recursos que supondrían algunas de estas mejoras, para aumentar la eficacia en el uso de los recursos disponibles sería necesario diseñar un sistema de cribado que permitiese decidir en qué expedientes se debe proporcionar ayuda técnica o implementar métodos de participación más intensivos que las simples reuniones públicas.

Todas las mejoras propuestas deberían implementarse tras un proceso de discusión y búsqueda de consenso entre los distintos grupos implicados, puesto que el estudio actual pone de relieve por un lado que existe una desconfianza hacia la voluntad de la administración de fomentar una participación que tenga influencia en las EAs, y porque los distintos grupos interpretan de manera distinta los objetivos de la participación y esto puede llevar a malentendidos y conflictos que se podrían resolver si se clarificasen de antemano los objetivos y se sentasen unas bases comunes. El diseño y la implementación de las medidas sugeridas en este estudio debe ir acompañado por un fortalecimiento del sistema de EA que asegure la calidad de las EAs y que las condiciones establecidas en ellas se cumplan.

9. Referencias

Almer, H.L. y Koontz, T. M. (2004) Public hearings for EIA in post-communist Bulgaria: Do they work?. *Environmental Impact Assessment Review*, 24, 473-493.

Arnstein, S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 5(4), 216-224.

Barnes, M. Newman, J. and Sullivan, H. (2007) *Power, participation and political renewal*. The Policy Press, Bristol.

Beierle, T.C. and Cayford, J. (2002) *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Resources for the Future, Washington.

Echavarren, J.M. (2007) Aspectos socioeconómicos de la evaluación de impacto ambiental. *Revista Internacional de Sociología*, 47, 99-116.

European Commission (1985) Council Directive 85/337/EEC of 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. *Official Journal of the European Communities*, L175, 40-48.

European Commission (1997) Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. *Official Journal of the European Communities*, L73, 5-15.

European Commission (2001) Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. *Official Journal of the European Union*, L197, 30-54.

European Commission (2003) Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on Public Access to Environmental Information and repealing Council Directive 90/313/EEC. *Official Journal of the European Union*, L41, 26– 32.

European Commission (2003) Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of May 2003 providing for Public Participation in respect of the drawing up of Certain Plans and Programmes relating to the Environment and amending with regard to Public Participation and Access to Justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC. *Official Journal of the European Union*, L156, 17-24.

Ewin, M.K. (2003) *Public Participation in Environmental Decision making* [Online] Disponible en: <http://www.gdrc.org/decision/001-Thesis.pdf> [Consultado el 30/09/2009].

Kuhn, T.S. (1962) The structure of scientific revolutions. In: Conant, J. and Haugeland, J. (eds) (2000) *The road since structure* University of Chicago Press, Chicago

Jiménez, M. and Institute, J.M. (2000) *Organising the defence of the environment. Spanish ecologist groups in the 1990s*. Presentation at the ECPR Joint Workshops, Copenhagen.

Lawrence, D.P. (2000) Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 607–625.

Merchán, I.C. (2008) Participación pública en evaluación de impacto ambiental: Saber hablar y saber escuchar. In: Casermeiro Martínez, M. A. Espluga González de la Peña, A. P. Desdentado Gómez, L. A. Díaz Martín, M. García Montero, L. G. Sobrini Sagaseta de Ilurdoz, I. and Andrés Abellán, M. (eds.) (2008) *Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, pp. 13-45.

Ministerio de Medio Ambiente (2006) Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental. Conclusiones. [Online] Disponible en: <http://www.miliarium.com/Paginas/Leyes/eia/estatal/conclusionescnea.pdf> [Consultado el 30/09/2009].

Ministerio de Medio Ambiente (sin fecha) Evaluación de Impacto Ambiental: Normas comunitarias y nacionales. [online] Disponible en: http://www.mma.es/secciones/el_ministerio/actuaciones_publicas/pdf/6_normas_comunitarias.pdf [Consultado el 30/09/2009]

Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación (2009) *Guía para la aplicación del Convenio de Aarhus en el Principado de Asturias*. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio en Infraestructuras. Oviedo.

Orozco, J.M.M. (2006) El sistema español de evaluación de impacto ambiental: Nuestra posición en el mundo. *Informes de la construcción*, 58, 29-38.

Orozco, J.M.M. (2008) El modelo español de participación pública en la evaluación de impacto ambiental: El largo camino hacia Aarhus. In: Casermeiro Martínez, M. A. Espluga González de la Peña, A. P. Desdentado Gómez, L. A. Díaz Martín, M. García Montero, L. G. Sobrini Sagaseta de Ilurdoz, I. and Andrés Abellán, M. (eds.) *Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, pp. 423-430.

Panel on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making (2008) *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. National Research Council, Washington.

Partidario, M.R. (2003) *SEA training course manual*. International Association for Impact Assessment.

Sand, P.H. (2002) *The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry*. [Online] Disponible en: http://www.inece.org/forumspublicaccess_sand.pdf [Consultado el 30/09/2009].

Soneryd, L. (2004) Public involvement in the planning process: EIA and lessons from the Örebro airport extension, Sweden. *Environmental Science & Policy*, 7, 59–68.

Taylor, S.J. and Bogdan, R. (1986) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Editorial Paidós, Barcelona.

UNCED (1992) *United Nations Conference on Environment and Development* [Online] Disponible el <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> [Consultado el 31/09/2009]

UNECE (1998) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. United Nations Economic Commission for Europe. Geneva.

Vallés, M.S. (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis. Madrid.

Wood, C. (2003) *Environmental Impact Assessment – A Comparative Review*. 2nd edition. Prentice Hall, Essex.