

Editorial

“Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas”

La trascendental nueva Directiva europea sobre Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas (Dir. 2001/42, EAE, que deberá ser transpuesta a las legislaciones estatales antes del 21 de julio del 2004) está suscitando tan amplio debate internacional sobre las repercusiones teóricas y pragmáticas de su aplicación, como para que debamos iniciar desde ahora un detallado análisis de sus consecuencias potenciales. Sus efectos previsibles pueden sacudir las hasta ahora tranquilas y algo estancadas aguas de los procedimientos burocráticos convencionales que gobiernan la planificación territorial y urbana en la mayoría de los países de Europa, por incidir agudamente sobre temas que dormitaban consolidados en un plácido status quo. Con la reciente “Directiva EAE” del pasado año (en inglés conocida como Strategic Environmental Assessment SEA y su consecuente declaración SEAD) se van a excitar revulsivos suficientes como para augurar un periodo de renovación substancial de los ya vetustos y consagrados métodos del planeamiento territorial-urbano, específicamente en sus aspectos tanto técnicos y ecológicos como sociopolíticos y participativo-democráticos, obligando a acercar las prácticas políticas del planeamiento y la toma de decisiones más aún hacia la recta senda de la racionalidad de la que nunca debieran haberse apartado tanto.

En una primera síntesis de lo que pudiera llegar a significar este paso trascendental pueden señalarse unos cuantos importantes aspectos que deberían abrirse al debate general en un horizonte inmediato. Haciendo una interpretación ambiciosa de las posibilidades e intenciones subyacentes y de los efectos que se pueden derivar de las nuevas líneas maestras de las EAE podrían mencionarse los siguientes ‘saltos’:

• **Del proyecto al plan:** desde la mera Evaluación de Impacto Ambiental EIA (o Environmental Impact Assessment) de solamente ciertos Proyectos y Actividades aislados muy impactantes (grandes obras públicas o instalaciones convulsivas y peligrosas) se amplía a, cuando menos, los Planeamientos urbanísticos, Generales y Parciales, y los Programas de acción previos a los futuros proyectos. Su impacto va a residir en programar la transformación de un extenso territorio, antes natural-agrario y reversible o recuperable para usos alternativos, en otro irreversiblemente urbanizado, cubierto de ‘asfalto y hormigón’, y por ende hacerlo ya irrecuperable. Es necesario dar el salto del proyecto aislado y descontextualizado, sea punto o línea, fábrica o carretera, sin considerar más que sus efectos concretos ambientales, paisajísticos, visuales o ecológicos, para pasar al Plan previo donde tales proyectos sean legitimados en el seno de su entero contexto territorial y urbano. Su trascendencia reside en que la evaluación estratégica se adelanta a la valoración postrera (cuando el objeto ya ha sido diseñado y calculado hasta los tornillos, cuya más leve reforma se hace insoportable para el autor). Se valora estratégicamente cuando es aún y sólo una prefiguración, una idea, una estrategia de desarrollo, una intención indicativo-esquemática y virtual, pero aun no todavía convertida en decisión material de un proyecto concreto, no una apreciación ex post de una configuración acabada de una obra inmediateamente realizable, con sus inversiones ya presupuestadas y el gasto contraído para su efectiva realización, incluso políticamente ya vendidas o bolsísticamente “ya descontadas” tales inversiones; las cuales han sido y son las condiciones disuasoras que han convertido prácticamente en muchísimos casos en una broma costosa, supérflua y de mal gusto eso de adjuntar grapado un informe ambiental de la misma parte interesada al proyecto de obra una vez acabado

y firmado. Y los contrainformes del órgano ambiental lo más que suelen conseguir es lavarle la cara, peinarle y ponerle lacitos verdes con forma de floripondio. Adviértase que este proceder en el fondo y en la forma se contrapone al postmoderno y deconstructivista grito de guerra del “Proyecto contra el Plan” que ondearan los modistas diseñadores de la arquitectura frente a los urbanistas, revolviéndose al enarbolar lo concreto y local frente a la visión de la globalidad.

• **Del ambientalismo conservacionista a la Ecología:** se propone pasar desde un proteccionismo medioambientalista externo, casi esteticista, de un naturalismo negativo-conservacionista y decorativo/curativo —con todo respeto de lo que eso significa, pero que sólo podía paliar o suavizar los impactos puntuales inevitables sobre la pobre fauna y la flora residuales, ya marginadas y acosadas, ante la imposición que toda gran obra de desarrollo avant la lettre comporta—, hacia un análisis más amplio y profundo, integrado en el propio proceso de planificación económica y territorial, con propuestas de las alternativas ecológicas de desarrollo (reversibilidad de los recursos utilizables, usos y reciclados, incorporando enfoques de la economía-ecológica, costes y beneficios ambientales, etc.) y que intervenga modelando el sentido y contenido de las actuaciones positivas a proponer, no solo diciendo “no y no”. Ello comportará consensuar la selección y formalización de la óptima opción entre varias alternativas estratégicas posibles, no la única urgente de hacerlo así, ahí y ya; incluso pudiéndose ponderar la propia “alternativa cero” de no hacer ese plan ahí por ser objetivamente contraproducente para los objetivos ambientales que dice defender. Se precisará ampliar, globalizar los objetivos de la evaluación ambiental, superando el ambientalismo residual, propio del compromiso posible en la evaluación externa de los trabajos ajenos de los actuales EIA, para pasar a integrar el pensamiento ecológico sustantivo en el propio núcleo del proceso de planificación y planeamiento, implicando una reflexión internalizada de los valores ecológicos en el discurso del desarrollo económico-ecológico.

• **Del desarrollismo sostenible a la Política Socioeconómica y Ecológica:** en un paso más de complejidad sobre lo anterior —al introducir el debate sociopolítico en el seno de las opciones de planificación del desarrollo y al tener que ponderar los contenidos ecológicos de las estrategias alternativas urbanas y territoriales—, se va a tener que replantear la oportunidad, necesidad y costes sociales futuros del propio desarrollo ecológico-sostenible que pueda proponerse tanto en el entero territorio regional-nacional como en cada una de las ciudades de sus redes urbanas. Implicará, por ende, la evaluación estratégica de las externalidades sociales e impactos urbanísticos, tanto en cada una de las actuaciones expansivas del planeamiento parcial de las ciudades, como en las intervenciones o renovaciones en la propia ciudad existente, en el propio tejido urbano ya consolidado.

La evaluación estratégica deberá implicarse a fondo en el importante, pero ya cansino debate Ecología versus Economía (o el más falso de conservación versus desarrollo) —que se supone ha sido ya superado o soslayado por su síntesis dialéctica del “Desarrollo Sostenible”—, insertándose en el más árido debate local y urbano de los pros y contras de los factores, cuantificaciones, impactos, criterios e indicadores del progreso social de la ciudad futura o de la ya consolidada, de su revitalización y protección, no solo del daño ambiental, sino del propio concepto de “progreso sostenible” versus “pan con jamón de pata negra para hoy y hambre para mañana”. Este tipo de análisis tiene que incorporar las auténticas estrategias del desarrollo sostenible local (i.e. desarrollo endógeno versus exógeno, economía agraria local frente al maná turístico, consumo residencial versus producción agrícola y de transformación, etc.) que puedan afrontarse en cada espacio y lugar para permitir alcanzar los objetivos explícitamente consensuados del plan de desarrollo socio-espacial ‘proponible’ (no del ya puesto encima de la mesa con el consabido “lo tomas o lo dejas”).

Este enfoque mucho más complejo pondría en entredicho algunas de las grandes operaciones escaparate tan de moda de la cirugía plástica urbana, que se venden para la renovación o renacimiento de piezas aisladas de los tejidos centrales ya obsoletos o de baja intensidad. Habrá de incorporarse al proceso decisional el análisis y el debate —no sólo de la bondad de los fines de recuperación de actividades centrales o de los márgenes de beneficios inmobiliarios que reporte la operación en sí y para sí—, sino de los efectos sociales en el empleo, en la composición de la actividad económica, en la diversidad social, en las políticas y estrategias de aparcamientos, de tráfico, de consumos e insumos, de los precios y sus efectos desalojo o filtering up típicos y, en fin, el estudio y simulación de los escenarios futuros de la dinámica urbana que desencadena ese nuevo tejido

urbano en el ámbito global donde se inserte, en el barrio o sector o totalidad urbana donde se pretenda implantar tal operación de cirugía [ver CyTET n.º 129 (2001) monograf. sobre “regeneración urbana”].

• **Del planeamiento urbano local a la planificación territorial globalizada:** los planeamientos locales municipales —los Planes generales municipales en nuestro caso—, ante la atomización de las históricas unidades administrativas menores de la vieja Europa, han devenido completamente estrechos, ridículos, obsoletos. Y en el contexto de la urbanización difusa, de las expansivas ciudades-región y de los procesos generalizados de explosión con vaciamiento de los centros metropolitanos hacia sus entornos regionales, la evaluación estratégica de cualquier plan municipal aislado no puede ya ignorar por más tiempo que carece de sentido estudiar sus flujos futuros internos y los impactos de sus urbanizaciones en el estrecho ámbito de sus pequeños límites municipales. La planificación regional es y será cada vez más, en este simple contexto evaluador de sus planes o actuaciones locales menores, una absoluta necesidad para poder situar y estudiar las interrelaciones ecológicas en las redes urbanas y territoriales, de la distribución y uso racional de sus recursos cada vez más escasos, del agua, del suelo, de los centros de vertido, depuración y reciclado, de los parques naturales y de ocio regionales, de las autovías y conexiones, de los espacios industriales y actividades contaminantes, etc., etc. Cuando todos los planes locales desarrollen a saltos y aleatoriamente o lleguen a saturar todos sus suelos potencialmente urbanizables no previstos... no podremos evitar decir que era imprescindible la planificación regional integrada o los mecanismos continuos para suplirla.

Incluso por la simple solidaridad y cohesión intermunicipal imprescindible en un mundo globalizado y espacialmente estrecho en el que habrá que repartirse costes, cargas y beneficios, pros y contras, la planificación integral regional será una necesidad imperiosa, insoslayable. No van a bastar las meras Directrices regionales de algunas Comunidades Autónomas españolas, imponiéndose los planes estructurales vinculantes de ámbito regional autonómico o estatal, precisamente para resolver el marco de interrelaciones de solidaridad de cargas y beneficios intermunicipales. Incluso, para animarnos más en este punto trascendente a que las Comunidades Autónomas lo incluyan en sus propias leyes, la Directiva EAE insiste en la participación transfronteriza, abriendo procedimientos que permitan consensuar decisiones en territorios de borde, como parece ya obvio en una Europa integrada (como ya comentamos en el número anterior que habían hecho en la reciente Ley francesa de Solidaridad y Renovación Urbanas del 2000; ver CyTET 131).

• **De la opacidad legal a la transparencia democrática** (o el triunfo de la Política sobre la política): las condiciones de elaboración previstas para las EAE van a remozar gran parte de las técnicas y procedimientos formales de participación pública de buena parte de las legislaciones europeas, ya que en todas partes al poder electo representativo no le han gustado nunca las técnicas de democracia asamblearia o directa. Se va a entronizar la Política activa, la sociología política práctica y el consenso social, todo apoyado o logrado por las sabias técnicas de resolución o neutralización de conflictos sociales urbanos en la elaboración de los planes. Los procedimientos de definición de los valores y criterios para sopesar unas alternativas sobre otras son valores evidentemente sociopolíticos, culturales, difíciles de suponer, propios de cada comunidad concreta y diferentes ante problemas concretos. La participación pública en la evaluación de cada propuesta exigirá estar conforme en la jerarquía de valoraciones que se otorgue a cada opción, porque lo que es bueno, y muy bueno incluso, para unos es malo o muy malo para otros. Por ello, los procedimientos formales de abrir períodos de información pública de los planes urbanísticos (a ser posible en el mes de agosto) para recibir alegaciones, contestarlas ambiguamente y hacer caso omiso de ellas, tirando para adelante con lo previsto, decidido y aprobado, caiga quien caiga, deberá ser revisado en su integridad.

Se va a tener que pasar de la tecnocracia de los políticos y tecnócratas con soluciones únicas a la construcción del sentido del interés general, del interés público ante cada propuesta de alteración de su medio urbano o territorial; intereses públicos normalmente oscurecidos por el silencio al no hablarse de materia tan delicada. Ello implicará una amplia formación previa en las vías del consenso, del debate y de la participación públicas en la elaboración de criterios, objetivos y soluciones alternativas que permitan decidir responsablemente a los ciudadanos afectados entre opciones bien entendidas en todas sus consecuencias futuras. Este enfoque de la participación pública estratégica va a exigir un debate previo de los fines, objetivos, metas y necesidades sociales de cada

plan, así como la internalización sistémica del consenso de las discrepancias político-sociales en permanente conflicto de intereses de grupos, clases y posiciones en el seno del mismo proceso de la toma de decisiones.

¿Se podrá pretender con ello traspasar la tenue frontera que separa la opacidad del acto administrativo jurídico-formal creador de derechos (sea quien sea el dictador o déspota o demócrata que lo adopte, lo importante es el acto aprobatorio en sí y por sí) de la transparencia y legitimidad intrínsecas de un proceso público necesario para llegar a un acuerdo y que ha de ser alcanzado mediante el debate público en la legitimidad de los actos consensuados públicamente? Sería, sin duda, una renovación de nuestras prácticas políticas y democráticas.

Estos largos y conflictivos procesos sociopolíticos implicarán mayores costes del planeamiento y la necesaria prolongación de los mismos procesos de elaboración y aprobación, incluso la aplicación de empresas especializadas en la formación y auscultación de las opiniones técnicas de la población afectada, evitando el trágala y la habitual respuesta procedimental de que si se discrepa se recurra a los Tribunales.

• Del plan diseñado y finalista al plan procesual y reglado: *todo ello —aunque sólo sea aplicable a la muy especial tipología del singular planeamiento español— implicará una renovación profunda de los contenidos y determinaciones vinculantes y de las técnicas de realización y acabado formal de los planes urbanísticos, ya que será preciso reducir el detallismo fijista e hiperdeterminista de los planes españoles y hacerlos técnicamente mejor estructurados, diferenciando las pocas y grandes opciones seguras, inflexibles y vinculantes de las determinaciones dependientes, menos detalladas y variables indeterminadas. Por la sencilla razón de que no va a derrocharse tiempo y dinero en la participación pública cada vez que se quiera modificar un aspecto puntual de un plan, debiendo cubrirse las opciones alternativas, no con la flexibilidad arbitraria, el aligeramiento frívolo o la discrecionalidad política en el procedimiento de modificarlo, sino con el establecimiento previo en el propio plan de reglas internas, horquillas, estándares, umbrales mínimos y dinteles máximos, normas regladas, en fin, de sus propias opciones posibles y previstas, mas no aseguradas. Habrá que ir a que los propios Planes Generales establezcan sus reglas de screening (escrutinio) para evaluar ambiental y ecológicamente las opciones que se le presenten en su desarrollo futuro, aleatorio e indeterminado de sus grandes propuestas estructurales, permitiendo aplicar razonadamente las variables menores de desarrollo contingente. Me sorprende que al hablar del “planeamiento imposible” en España no se piense que lo que debe cambiarse porque es imposible no es tanto la legitimidad y la discrecionalidad de la acción política, sino que es el propio “planeamiento imposible” que hacemos en España sobrecargado de sobredeterminaciones definitivas de la seguridad jurídica de los valores añadidos, en vez de tener sólo las estrategias indicativas a largo plazo cuyo perfil, características, densidad, usos, límites, cargas y contrapartidas deberán definirse en el momento en que el Plan parcial concreto se ponga sobre la mesa, según dónde, cómo y cuándo, y cuando el promotor tenga todas las opciones coyunturales del mercado en sus manos. Habrá que empezar a pensar en un planeamiento que sea posible, pero no por rebajarse las fronteras de la legalidad o de las buenas formas urbanísticas y dejar el selvático deseo inmobiliario liberalizado, sino porque sea un plan reglado, flexible y claro. Planeamiento pues mucho más flexible, precisamente en evitación de esa obscena acumulación de falsas modificaciones puntuales descaradas de los Planes generales que acaban desfigurando los objetivos estratégicos del propio plan, implicando una revisión fraudulenta en toda regla, por sus efectos acumulativos. Precisamente ocurre ésto porque no se ha comprendido el planeamiento como un documento estratégico fundamental con muy pocas cosas seguras y ciertas del futuro. Deben dejarse el resto de las determinaciones a esa fase posterior de desarrollo, precisamente donde se discuten valores, objetivos y decisiones muy concretas. No es que el planeamiento en España sea “imposible”, sino que desde hace más de 50 años se le ha forzado a ser tan asegurador de los valores y determinaciones futuras, en pro de esa antieconómica “seguridad jurídico-económica” a priori, que ha resultado sistemáticamente violable y, por ende, violado con infinitas modificaciones puntuales, siempre hacia mayores densidades.*

• Del arquitecto-urbanista al coranomista: *finalmente, todas estas innovaciones que se derivarán de la Directiva EAE, aun estando latentes en los planeamientos de casi todos los países, no habían sido tan explícitas y puede que acaben cambiando las mismas profesiones clave de los planificadores: se va a pasar del arquitecto y el ingeniero directores de proyectos del siglo pasado,*

al geógrafo, ecólogo, economista, sociólogo del espacio, al que he denominado brevemente desde hace ya doce años como coranomista, estudioso y aplicador de la Coranomía. La irrupción cardinal de la participación pública organizada, científicamente selectiva, demoscópicamente arbitrada dará entrada muy central a los “animadores sociales” del evento participativo y democrático directo...

Puede resumirse en una sola sentencia sistémica: con esta Directiva se ha dado el paso clave de lo simple y local a lo complejo y global, del proyecto al plan, del gobierno del lugar al gobierno del territorio y ello requiere nuevas profesiones, nuevos técnicos que lo abarquen y que hay que ir informando ya.

El primer trabajo sobre «La evaluación ambiental como instrumento técnico-jurídico en las directivas 85/337, 97/11 y 2001/42», del Dr. Juan Cruz ALLÍ ARANGUREN, profesor titular de Derecho Administrativo Universidad Pública de Navarra, viene perfectamente en cabeza, por cuanto precisamente desentraña, en un extenso, exahustivo y minucioso trabajo los entresijos jurídicos, históricos, procedimentales y metodológicos de las evaluaciones ambientales en las directivas y sus transposiciones a la práctica ambientalista española, hasta llegar a las más actuales evaluaciones ambientales estratégicas de los planes y programas y sus técnicas de aplicación, incluso las de participación pública en la toma de decisiones.

«La cuestión rural: su patología urbanística de un proceso irreversible», de Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Dr. Arquitecto urbanista, que analiza los comportamientos políticos de indiferencia cómplice ante los procesos de fraccionamiento parcelario, construcción ilegal y ocupación de las áreas rurales, sometidas de modo creciente a una presión económica, jurídica y social incontenible hacia su urbanización y degradación irreversibles, muestra un pesimismo ontológico ante su futuro a medio y largo plazo.

En el trabajo sobre «La gestión territorial local desde la perspectiva medioambiental: la ciudad de Vitoria-Gasteiz», de la Dra. Economista Carmen ECHEBARRÍA MIGUEL, profesora titular de Economía Aplicada, e Itziar AGUADO MORALEJO, becaria predoctoral de investigación, ambas de la Universidad del País Vasco, desarrollan la modelización sistemática de la aplicación de los diversos temas ambientales de la Agenda Local 21 a la gestión urbana integrada de la capital vasca, ya vigorosamente colocada en la recta senda del eco-desarrollo sostenible, ejemplificando uno de los más modélicos programas ecológicos de repercusión internacional que, muy especialmente, los gestores municipales españoles (ahora en proceso pre-electoral) deberían leer detenidamente y aprender para reconducir sus programas electorales.

En otro ámbito temático —que, se quiera o no, es en el que finalmente convergen las angustias ambientales de todos los trabajos que publicamos en este número, cual es el pecuniario-económico, ligado al desarrollo por su propia naturaleza—, el artículo de «Los aparcamientos residenciales, privados y municipales, en el contexto del mercado inmobiliario: estudio económico y financiero de los precios en la ciudad de Barcelona», de la Dra. Economista M. Cristina POBLET FARRÉS, profesora titular de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de la Universidad de Barcelona, examina muy detalladamente las evoluciones de los precios de venta de los aparcamientos privados en las casas de pisos, los de cesión del derecho de uso por 50 años de los subterráneos en suelo público municipal y los de alquiler de plazas en unos y otros, concluyendo que, bajo condiciones de escasez o carestía, las más competitivas son las cesiones del derecho de los aparcamientos municipales.

En la sección de “Documentación”, como apoyo documental a todo lo dicho antes, se incorpora una Recopilación legislativa sobre Evaluación Ambiental: con una breve nota informativa de la situación actual y del tipo de debate que se está desarrollando en Europa para someter a criterios generales de racionalidad la misma evaluación, tanto de los Proyectos como de los Planes y Programas, llamada «La evaluación ambiental y el planeamiento urbanístico», nota de Angela DE LA CRUZ que precede la publicación de los textos íntegros de las dos normas vigentes en España sobre Evaluación de Impacto Ambiental (RD Legislativo 1302/1986 y Ley 6/2001 modificándolo con sus dos anexos) y la últimamente producida de 27 de junio de este año, que innova un procedimiento prometedor en la articulación de la opinión pública, que es la antes comentada Directiva 2001/42/CE, de Evaluación Ambiental Estratégica.

Además se pueden seguir las habituales secciones del “Observatorio Inmobiliario”, del economista Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, interesante análisis de la coyuntura inmobiliaria en un momento crítico del debate nacional sobre la carestía de la vivienda; así como las crónicas de “Internacional” de nuestros corresponsales en Argentina, Brasil, Italia y Venezuela... Este nuevo cronista de Venezuela es la novedad: desde ahora contamos con un nuevo corresponsal, Arturo ALMANDOZ MARTE, de quien unos sintéticos brochazos pueden dar idea de su trayectoria —título de Urbanista (Universidad Simón Bolívar, 1982), Técnico urbanista (INAP, Madrid, 1988), PhD. Architectural Association-Open University (Londres, 1996), Profesor asociado Departamento de Planificación Urbana, USB, autor y coautor de varios libros y numerosos trabajos publicados en revistas especializadas— y nos prometen contar con un cualificado observador de la tensa realidad venezolana. Como primera crónica nos envía un completísimo ensayo, con abundante bibliografía, sobre el «Panorama urbano de la Venezuela de comienzos del siglo XXI: ordenamiento y debilidades», que constituye una excelente síntesis de la historia sociopolítica y económica reciente para situar el urbanismo en este país amigo, uno de los grandes (916.000 km², casi el doble que España) con mayor tasa de urbanización del mundo, según nos dice, ya que alcanzan a vivir en sus urbes más del 90% de su población (no creo que Mónaco, Lichtenstein o San Marino le aventajen). Deseamos que así podamos tener todos una mejor radiografía de las realidades multiculturales, en este mundo cerrado y vulnerable, cada vez más necesitado de entendimiento recíproco entre los pueblos.

*JGB
Director de CyTET*