

## Presentación

# «La Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación Urbana y Territorial»

### *Oportunidad del momento*

*Este es un momento de gran oportunidad para suscitar debate sobre la planificación territorial y urbana, sobre la evaluación ambiental y sobre la positiva confluencia que de ambas se da en la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE). Ésta es la razón esencial para producir un número monográfico de CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales sobre la evaluación ambiental de planes y programas.*

*La ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente que asimila y traspone la directiva 2001/42/CE se aprueba en un momento doblemente singular. Por un lado, la experiencia de casi dos décadas de trabajo en evaluación de impacto ambiental de proyectos ha puesto en su sitio falsas expectativas y ha centrado el debate sobre la articulación transversal de la política medioambiental, es decir, sobre las maneras de favorecer la incorporación de criterios ambientales a todas las políticas administrativas.*

*Por otro lado, la implantación de este nuevo procedimiento de supervisión externa, ahora referido a los sistemas de planificación coincide en el tiempo con la necesidad cada vez más urgente de una revisión y reforma de la práctica de la planificación territorial. En el centro de las críticas se encuentra particularmente la práctica del planeamiento urbanístico, sacudido hoy día por una marea de críticas a su casi total ausencia de modelos de referencia. Se puede acusar a la práctica del urbanismo de haber recuperado la idea del crecimiento ilimitado, cuando no de aparecer demasiado frecuentemente inmersa en escándalos de corrupción. El planeamiento territorial tampoco sale indemne de este revisionismo que lo encuentra más débil que nunca, sin capacidad para articular referentes, arrastrando consigo una mayor responsabilidad en el debate de la disolución de los grandes modelos territoriales.*

*La botella es vista como medio vacía por los que cuestionan la voluntad política que sostiene las deficiencias de la planificación territorial y urbana, pero medio llena por aquellos que ven en la evaluación ambiental un revulsivo contra la práctica del planeamiento como una mera programación de inversiones a corto plazo.*

### **La experiencia de dieciocho años de práctica de EIA de proyectos**

*En cualquier caso, la implementación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas no va a arrancar de cero. Todo lo contrario, va a partir de la experiencia de dieciocho años de procedimientos de evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) de proyectos públicos y privados, de competencia central, autonómica e incluso en algunos casos local, que ha servido para sentar unas bases de partida.*

*La EIA ha operado como una supervisión ambiental del proceso de aprobación de proyectos individuales. En este sentido la experiencia ha sido muy enriquecedora como práctica que ha intentado la compatibilización de las políticas públicas, contrastando las que se apoyan en la inversión y desarrollo con las que se basan en control de la calidad ambiental. Las distintas actuaciones, en forma de proyectos, han sido sometidas a la consideración cruzada de los distintos objetivos de las políticas públicas en el*

*procedimiento de EIA. Algunos de estos proyectos han sido emblemáticos y de gran envergadura y alcance, otros muchos han sido discretos pero consistentes como resultado de los sólidos criterios de las políticas inversoras.*

*Se esperaba que este procedimiento de EIA trabajara a favor de un resultado equilibrado de consecuciones, de unas pautas de desarrollo más conscientes de las implicaciones del largo plazo, de los valores ambientales o simplemente de la necesidad de construir estructuras socioeconómicas más sostenibles. Sin embargo, los resultados ni blanco, ni negro, siempre grises, no han sido exactamente los esperados, sino que más bien se ha cedido a los intereses del desarrollo a corto plazo disponiendo para los objetivos ambientales un papel lateral cuando no subsidiario.*

*En el plano técnico y pese al rol esencialmente fiscalizador del procedimiento, la EIA ha luchado con gran esfuerzo por abrirse paso como un instrumento técnico positivo de propuestas compatibles y mixtas con un éxito que ha dejado mucho que desear. La falta de recursos técnicos específicos para la EIA y la frecuente falta de voluntad política en las administraciones ambientales para solventar estas carencias han debilitado los contenidos técnicos de la revisión ambiental, lo que se ha traducido en una crítica a su ineficacia que ha sido sorda a las justificaciones de sus debilidades.*

*Estas críticas han alimentado la ceguera de un mal entendido corporativismo profesional que ha enfrentado los resultados prácticos y visibles de las propuestas de desarrollo con el trabajo necesariamente detenido, estudioso y responsable del conocimiento de los diferentes valores ambientales a proteger y de su compleja fragilidad.*

*Las vicisitudes, complicaciones y particularidades administrativas del procedimiento (que involucran a diversas administraciones sectoriales, desde distintos niveles en fases muy complejas hasta la resolución del procedimiento) no han ayudado a dar presteza a la EIA ni a sus resultados.*

*Finalmente, hay que citar la oposición silenciosa e implícita pero determinada de los agentes inversores públicos o privados acogidos casi siempre a la urgencia de resultados prácticos frente a las consecuciones intangibles y a largo plazo de la política de mejora ambiental. Estas actitudes han acorralado el procedimiento de EIA que en términos de operatividad se ha visto reducido hacia su carácter estrictamente reglamentario, descansando a menudo en la capacidad de reacción de la opinión pública, bienintencionada pero irregular y técnica y políticamente débil. Se ha cerrado así el círculo vicioso de las críticas a su falta de eficacia.*

*La parte llena de la botella de las casi dos décadas de EIA muestra su capacidad para poner en evidencia los frecuentes conflictos entre los objetivos ambientales y los de desarrollo con los que operan simultáneamente los agentes sociales y económicos. Si las deficiencias del procedimiento se han dado en el campo de las consecuciones inmediatas y prácticas, los éxitos han estado en la capacidad para señalar las contradicciones de base ambiental que manejan los agentes sociales y políticos.*

## **Los modelos ambientales de referencia: la necesidad de EAE**

*Las ineficacias del procedimiento de la EIA de proyectos y también sus aportaciones positivas parecen entonces apuntar hacia la necesidad de un trabajo de compatibilización de los objetivos y modelos de referencia de las políticas públicas. Esta es sin duda la esencia de la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) que encontraría la base de la EIA como punto de partida para actuar con eficacia.*

*La contradicción subsiste de fondo pues es la ausencia de la discusión estratégica la que lo genera. Las grandes preguntas están sin resolver. ¿Qué modelo de ciudad verdaderamente viable y aceptado se desea?, un modelo en crecimiento ilimitado que se extiende más allá de la capacidad planificadora de municipios y comunidades autónomas, que se ve obligado a desplazar a sus habitantes diariamente en recorridos de varias decenas de kilómetros a costa del consumo de inestimables recursos energéticos. ¿Qué modelo de transporte se requiere?, energía, agua, etc.*

*La pregunta entonces es si los procedimientos de EAE van a conseguir establecer un modelo estratégico de referencia o cómo ocurre con la EIA de proyectos a otra escala, se van a limitar a constatar las dificultades de la contradicción sacando adelante las realizaciones de la visión a corto plazo mientras supeditan una bienintencionada conciencia ambiental a un papel marginal y subsidiario.*

### **El camino recorrido por el planeamiento urbanístico**

*Por su lado el planeamiento urbanístico y territorial, que recibe ahora al procedimiento de EAE y lo ha de incorporar, se encuentra en un momento especialmente frágil. Algunas administraciones han incorporado ya procedimientos de EAE a sus sistemas de planificación urbana y territorial con un éxito desigual que denota sus debilidades y fortalezas.*

*La presión de la especulación inmobiliaria, fomentada por un crecimiento de la inversión nacional y extranjera, un fenómeno que surge y se entrelaza con la economía (a veces incluso sumergida) y cuenta con un profundo arraigo social, ha mediatizado el planeamiento urbanístico como una suerte de acuerdo inmobiliario de la colectividad que incorpora más y más suelo al sistema, casi sin referentes de ningún tipo, ignorando frecuentemente las provisiones de otras políticas públicas y la limitación de los recursos naturales.*

*El relanzamiento de los planteamientos del desarrollismo ha vaciado muchos de los contenidos de la planificación. Estos puntos de vista que se llegaron a relajar tras las sucesivas recesiones económicas del último cuarto de siglo, aparecen ahora recrecidos. La justificación que les avala ha sido la creciente integración de las economías locales en sistemas cada vez más extensos, más fuertes y más competitivos. La respuesta a la creciente ampliación de los mercados europeos y global ha sido la de promocionar las economías del corto plazo más rápidas en su respuesta aunque siempre menos sólidas, aún a costa de consumir los recursos más estratégicos, de mayor calidad y más exclusivos.*

*Este proceso ha estado también facilitado por la política reciente de liberalización del suelo urbanizable, al haberse establecido en la legislación nacional como base implícita del planeamiento urbanístico y territorial, que todo el suelo era urbanizable, excluyendo exclusivamente de dicha posibilidad aquellos suelos que por alguna razón especial debían apartarse del proceso urbanizador. Esta base de partida se planteó como intento de abaratar el precio del suelo, cosa que no resultó así. Además, dicha base venía a cambiar el planteamiento tradicional de las anteriores leyes urbanísticas, que planteaban que el suelo urbanizable se debía limitar a aquel que se consideraba necesario para el crecimiento deseado.*

*De fondo, el planteamiento del discurso ambiental, positivo y de largo plazo, ha ido siendo socavado por la realidad del día a día que se ha visto obligada a enfrentarse a las necesidades del corto plazo con reacciones prontas.*

*Estas cortas miras de la visión económica y empresarial han cogido cuerpo en las políticas institucionales avaladas por los cortos ciclos políticos que parecen demandar resultados notorios cada cuatro años. Unos por otros, el discurso de la sostenibilidad, estructural y estratégico ha quedado arrinconado poco a poco en los estamentos más teóricos y académicos, perdiendo fuerza así su verdadera realización.*

*Esta visión a corto plazo ha sido facilitada también por la escasa relevancia dada de facto a la planificación territorial de ámbitos más grandes que los municipales, dado que es en estos ámbitos donde más adecuadamente pueden establecerse políticas territoriales a largo plazo y tenerse en cuenta las limitaciones de los recursos naturales.*

*Desde el punto de vista de la práctica del planeamiento, la ausencia de referentes ambientales ha sido la consecuencia más grave de esta orientación social. Al faltar una verdadera plataforma para la discusión del largo plazo, no se ha podido establecer un debate sobre las grandes estrategias. Las estrategias, sus modelos y escenarios han ido*

*perdiendo así referentes sólidos de base técnica o social que pudieran aguantar la tensión del corto plazo. En ese círculo vicioso, la razón de la fuerza ha podido vencer a la fuerza de la razón.*

*El anteproyecto de nueva ley de suelo (que no ley del suelo) intenta paliar la escasa relevancia dada en las anteriores leyes que regulaban el planeamiento urbanístico y territorial a los aspectos de sostenibilidad, riesgos ambientales y limitación de los recursos naturales. En la exposición de motivos hace referencia a la Constitución de 1978 y a su planteamiento de contribuir a la utilización racional de los recursos naturales y culturales y en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico. La exposición de motivos hace referencia también a que el suelo no es solo un recurso económico sino también un recurso natural, escaso y no renovable y que por tanto todo el suelo rural tiene valor ambiental digno de ser ponderado y que la liberalización de suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino en una clasificación para atender las necesidades.*

*El artículo 1 de dicho anteproyecto incide ya en las bases ambientales de regulación del uso del suelo y en el artículo 2 plantea que la utilización del suelo debe realizarse sobre la base del desarrollo sostenible. El artículo 10, que establece los criterios básicos de utilización del suelo determina que la ordenación territorial y urbanística deberá indicar el suelo rural que sea preciso para satisfacer las necesidades y preservar el resto del mismo de la urbanización. Ese mismo artículo establece que la ordenación deberá basarse entre otros en la eficiencia energética y en la garantía de suministro de agua dos aspectos clave de la incardinación de la sociedad en el medio ambiente.*

*Además el artículo 15, que determina la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, establece, entre otras cosas, que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística contendrán un informe de sostenibilidad ambiental (incluyendo un mapa de riesgos naturales) y exigiendo que las confederaciones hidrográficas informen de la existencia de recursos hídricos suficientes.*

*Estos aspectos parecen ir encaminados a que en un futuro la ordenación del territorio se aparte de los enfoques a corto plazo y de carácter exclusivamente economicistas de los últimos años y se reencauce hacia bases de mayor sostenibilidad.*

### **Los retos de la EAE**

*En consecuencia, los retos a los que se enfrenta la EAE de planes y programas son numerosos. En primer lugar, está la necesidad de plantear un debate sobre los planes y programas que se evalúan, un debate que debiera ser verdaderamente equilibrado, centrado sobre los escenarios que se pretenden, las directrices para conseguirlos y las políticas que los han de asumir.*

*También, la EAE tiene el reto de superar de una vez los problemas de base técnica y profesional que se han mantenido casi inalterados durante las casi dos décadas de EIA. Algunos aspectos a conseguir serían, garantizar una eficaz transdisciplinaredad del trabajo en equipo, consolidar criterios ambientales positivos frente a meramente restrictivos o desarrollar la capacidad para verdaderamente asesorar al responsable político proporcionándole asistencia técnica y no limitarse a meramente obedecer consignas. Tras estos retos subyace la necesidad de una voluntad de avanzar en la consolidación de un modelo de base ambiental, abierto y flexible, pero consistente y eficaz.*

\* \* \*

### **Presentación de los contenidos del monográfico de EAE**

*Este monográfico sobre la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas urbanísticos y territoriales se ha concebido y construido sobre las premisas anteriores dando cuerpo a la idea original de Javier García-Bellido que desafortunadamente no podrá ver los resultados de su esfuerzo.*

*El objetivo ha sido el de proporcionar elementos de juicio para aquellos profesionales que deben afrontar la puesta en marcha de la EAE en la planificación territorial, haciendo un especial esfuerzo en proporcionar referentes para la práctica de estos estudios de evaluación, sin perder un sentido crítico y de mejora como quería Javier García Bellido.*

*Es así que los distintos referentes seleccionados nacionales y extranjeros de los ámbitos urbanísticos, territorial y otros, se presentan de una manera abierta sobre un debate contrastado y siempre con intención de productivo pero al mismo tiempo con la intención determinada de reducir las dificultades de la siempre áspera discusión metodológica y procedimental.*

*Es por todo esto que el número se ha estructurado en dos grandes apartados: un primer bloque denominado Parte I: El marco general de la EAE: punto de partida, que se centra en el marco de referencia con el que cuenta la práctica de la EAE en España y Europa, y un segundo bloque que bajo el título Parte II: Propuestas para la EAE de urbanismo y ordenación territorial, trata directamente sobre las condiciones y posibilidades de estas técnicas en el campo de la planificación urbana y territorial.*

#### PARTE I: El marco general de la EAE: punto de partida

*La primera parte arranca con el artículo La experiencia de la EAE en Europa, de la profesora María Rosario PARTIDARIO en el que se recogen los distintos enfoques y aproximaciones a la práctica de la EAE en Europa desde antes de la aplicación de la directiva 42/2001/CE considerando su puesta en práctica en los distintos países y las expectativas actuales. En la revisión, aunque brevemente, se plantean los tres enfoques básicos de la EAE y sus realizaciones, desde la visión más intervencionista a la meramente evaluadora pasando por un planteamiento intermedio.*

*Los aspectos jurídicos en España de la puesta en funcionamiento de un sistema de EAE se tratan en el artículo de Teresa PAREJO NAVAJAS que analiza el desarrollo de la directiva en su transposición española.*

*La experiencia de la EAE en dos grandes planes de infraestructuras nacionales completa esta primera parte que se cierra con una revisión de los contenidos de la Ley 9/2006 que rige desde este año el desarrollo de la EAE.*

*El artículo de Antonio SERRANO RODRÍGUEZ trata La evaluación ambiental del Plan AGUA, un procedimiento que, antes de la aplicación de la directiva, ha planteado las distintas opciones estratégicas nacionales posibles de la gestión del aprovechamiento del recursos hídrico desde el punto de vista ambiental. Aunque en gran medida mediatizado por el momento en el que se realizó, esa experiencia ilustra la construcción de alternativas contrastadas y es un buen ejemplo de realización de las funciones de comunicación de este nivel de evaluación.*

*La evaluación ambiental del Plan Especial de Infraestructuras del Transporte (PEIT), una evaluación que ha recurrido a una interpretación compleja de las repercusiones del transporte sobre la sostenibilidad, se revisa en el artículo siguiente elaborado por Manuel ÁLVAREZ-ARENAS BAYO responsable de la evaluación ambiental del PEIT. El artículo presenta la novedad de la metodología utilizada para evaluar un plan de marcado carácter estratégico y político que incluía además una visión ambiental propia del transporte.*

*Finalmente, la primera parte se cierra con el artículo sobre la transposición de la directiva 42/2001/CE al sistema español y la Ley 9/2006 que la establece. En él, Ignacio GAMARRA ROCANDIO, responsable de la redacción de la transposición de la directiva, explica y clarifica los planteamientos asumidos en el caso español revisando los contenidos de la reciente Ley 9/2006 y presentando los procedimientos y exigencias que se plantean.*

## PARTE II. Propuestas para la EAE de urbanismo y ordenación territorial

*La segunda parte se inicia con el artículo de Rikki THERIVEL sobre la experiencia de la EAE en el planeamiento urbanístico de Inglaterra. El artículo, lleno de productivos ejemplos y referentes metodológicos y de valor, expone las complicaciones a las que se ha enfrentado la puesta en práctica de la EAE en Inglaterra. En ese país se ha asociado la EAE al procedimiento de Evaluación de la Sostenibilidad (ES) coincidiendo además con una reforma general de la práctica del planeamiento. La experiencia y tradición de la planificación local de Inglaterra se muestra aquí en el campo de la evaluación ambiental en una revisión crítica de sus postulados y eficacia, gracias a los resultados de una reciente encuesta realizada por la autora entre los responsables locales.*

*Para el artículo sobre procedimientos, técnicas y métodos de EAE de Ignacio ESPAÑOL ECHANIZ se ha hecho un especial esfuerzo clarificador y simplificador de las cuestiones metodológicas de fondo. Se hace un breve repaso de los distintos enfoques de métodos de EAE referidos a las necesidades del planeamiento urbanístico y territorial. El artículo, que pretende introducir y orientar al profesional, asume un enfoque abierto de la práctica de la EAE y expone las distintas posibilidades de procedimientos y métodos, considerando las ventajas e inconvenientes en cada caso y dejando abierto a la especificidad de cada caso la construcción del método más adecuado.*

*Cristina FIGOLS, Ferran MIRALLES y Julia TRÍAS presentan la experiencia de la EAE en los planes de ordenación territorial que se producen en Cataluña. Se trata de una experiencia muy positiva y ejemplar en cuanto a planteamientos, metodología y consecuciones. La evaluación se integra en un plan que actúa a nivel supralocal sobre un entendimiento estructural del territorio, aunando las premisas de la planificación territorial y de la visión ambiental con una eficaz naturalidad.*

*El número monográfico estaría incompleto de no incluir la productiva revisión bibliográfica comentada de manuales, guías, fuentes, fondos y casos ejemplares de evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico que ha elaborado el equipo formado por Juan José RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Juan José OÑATE RUBALCABA y David PEREIRA JEREZ. La experiencia de los autores en este campo se aprovecha eficazmente en la revisión de las limitadas publicaciones específicas hoy día disponibles sobre EAE del planeamiento urbano y territorial. La revisión, lejos de limitarse a una mera revisión de textos, conduce a la necesidad de consolidar aspectos conceptuales y metodológicos que son claves para esta práctica y para garantizar su eficacia. El artículo que va dirigido a los profesionales que han de trabajar en este campo, presenta eficazmente los referentes disponibles y los comenta en sus consecuciones sin abandonar una productiva mirada crítica.*

*José M.<sup>a</sup> DE UREÑA FRANCÉS & Ignacio ESPAÑOL ECHÁNIZ  
Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidades  
de Cantabria y Castilla-La Mancha & Profesor de Evaluación  
Ambiental y Paisaje. Universidades Politécnica de Madrid y Castilla-La Mancha*