

Una revisión bibliográfica de manuales y guías de Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento Urbanístico

Juan José RODRÍGUEZ SÁNCHEZ & Juan José OÑATE RUBALCABA & David PEREIRA JEREZ

Ingeniero agrónomo. Consultor ambiental. AIAconsult & Profesor contratado Doctor. Departamento de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid & Profesor titular. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN: En el presente artículo se revisan las publicaciones y documentación de acceso libre sobre evaluación ambiental del planeamiento urbanístico con objeto de analizar las aportaciones en este campo. Aunque existen algunas publicaciones sobre evaluación de impacto ambiental aplicadas a la planificación territorial y urbana, las específicas sobre evaluación ambiental estratégica son muy escasas. Son dos las razones que explican esta situación: 1) los instrumentos de planeamiento más comunes (revisiones de planes generales, planes parciales, programas de actuación urbanizadora) son, en cierta medida, y por cuestiones de diseño y enfoque, asimilables a proyectos, por lo que su evaluación ha venido realizándose, con eficacia limitada, mediante procedimiento y metodología similares a las de la evaluación de impacto ambiental de proyectos; 2) la disponibilidad de metodologías consensuadas para la aplicación de la evaluación estratégica es todavía escasa, dada la novedad del instrumento y la inexistencia, hasta hace poco, de marcos reguladores para su ejercicio. Se requiere, sin embargo, incorporar al planeamiento un enfoque más amplio que considere los principios de sostenibilidad ambiental y urbana. La evaluación ambiental estratégica puede ser el instrumento adecuado para integrar las cuestiones ambientales y para mejorar la toma de decisiones en el proceso de planificación urbanística, todo ello en el marco de la Ordenación del Territorio y el Desarrollo Sostenible. Alguna reciente publicación revisada apunta en esa línea.

DESCRIPTORES: Evaluación ambiental estratégica, Planeamiento urbanístico, Evaluación de impacto ambiental, Sostenibilidad urbana, Ordenación del Territorio. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación de impacto ambiental (EIA) del planeamiento urbanístico y los instrumentos en los que se concreta (planes parciales, proyectos de urbanización) es un procedimiento que está regulado por la normativa ambiental desde hace más de una década en la mayoría de las Comunidades Autónomas (CCAA), que son las administraciones públicas competentes en esta materia.

La evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica (EAE), es una herramienta más reciente que incorpora

una visión más amplia que la EIA clásica, ya que se aplica en fases anteriores a la de aprobación de proyectos en la cadena de toma de decisiones que dirige el proceso de planificación. Implantada en la Unión Europea mediante la Directiva 2001/42/CE, su objeto es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, con el fin de promover un desarrollo sostenible. La Directiva 2001/42/CE establece que, entre otros, serán objeto de evaluación ambiental aquellos planes y programas que se elaboren con respecto a la ordenación del territorio urbano y rural o a la utilización del suelo.

Los planes urbanísticos son instrumentos mediante los que deben integrarse

Recibido: 12.06.2006
e-mail: juan.onate@uam.es; d.pereira@upm.es

coherentemente las determinaciones de la normativa superior (directrices y planes de Ordenación del Territorio, entre otros) en el ámbito de cada término municipal. Su aprobación y desarrollo faculta generalmente una expansión espacial de los usos urbanos e industriales en el territorio, a costa de suelo previamente no urbanizado. Este desarrollo urbano es un proceso que tiene efectos significativos sobre los recursos naturales y la biodiversidad, tanto directos por ocupación del suelo, como indirectos al aumentar el consumo de energía y la producción de residuos, entre otras implicaciones ambientales. Un enfoque del planeamiento urbanístico más amplio y ambicioso desde el punto de vista ambiental debería incorporar principios de sostenibilidad con el objetivo de mejorar el comportamiento ambiental del desarrollo urbano. La evaluación ambiental estratégica puede ser el instrumento adecuado para ello, facilitando y mejorando la toma de decisiones en el proceso de planificación urbanística bajo el marco del desarrollo sostenible.

El objeto del presente artículo es revisar y dar a conocer las principales publicaciones existentes en materia de evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. La finalidad última es que el breve análisis pueda servir de ayuda, entre otros, a los técnicos urbanistas y a los profesionales relacionados con la evaluación ambiental de los instrumentos de la planificación urbana.

Para ello se ha realizado una búsqueda sistemática en los fondos bibliográficos y otras fuentes de documentación de acceso libre. Se trata básicamente de documentos publicados (libros y artículos en revistas especializadas), si bien se han incorporado también documentos no publicados, que son suministrados por alguna Administración Pública a los promotores y consultores que hacen evaluaciones ambientales. Igualmente se han incluido documentos electrónicos disponibles en Internet.

Aunque el número de publicaciones existentes es más bien limitado, hemos seleccionado las que presentan mayor interés, destacándose en cada caso los aspectos en los que realizan alguna aportación singular, tanto en lo que respecta al enfoque estratégico propio

de la evaluación ambiental de planes y programas, como en cuestiones relativas a la evaluación del impacto ambiental del desarrollo urbano en niveles de mayor detalle o de proyecto.

Sobre la base de esta breve revisión, abordamos como conclusiones una discusión, necesariamente preliminar, de las dificultades que la EAE enfrenta en su aplicación al planeamiento urbanístico, pero también de las ventajas que podrían derivarse de su empleo.

2. PUBLICACIONES Y DOCUMENTACIÓN DISPONIBLE

A continuación se revisan por orden cronológico las publicaciones de mayor interés seleccionadas. Se incluye la referencia bibliográfica, una síntesis de los aspectos más relevantes de su contenido y una valoración del mismo, especialmente en lo que se refiere su aportación al enfoque estratégico de la evaluación ambiental del planeamiento.

EVREN, S.A. (1992): *La evaluación del impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Conselleria d'Obres Públiques Urbanismo i Transports, Valencia (ISBN: 84-7890-561-8)

Se trata de la publicación pionera en materia de evaluación de impacto ambiental aplicada al planeamiento urbanístico, ya que la Comunidad Valenciana fue la primera en obligar la evaluación ambiental de los instrumentos de Ordenación del Territorio (Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental y Decreto 162/1990, del Consell de la Generalitat Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989 de Impacto Ambiental).

De carácter eminentemente práctico, el documento se centra en el establecimiento de unas bases para la elaboración de los estudios de impacto, aunque aporta una serie de enfoques metodológicos. En este sentido, hace referencia a metodologías de evaluación de impacto clásicas (Leopold, Batelle), en cierta medida ya superadas o que requieren una adaptación a cada caso.

Los propios autores reconocen que estas técnicas son poco operativas para el planeamiento urbanístico, salvo en el caso de las figuras menores de planeamiento (planes parciales, proyectos de urbanización, planes especiales) que por su naturaleza aceptan mejor una EIA clásica.

El documento contiene una propuesta metodológica realizada a partir de las experiencias concretas de los autores. Se incide en que el problema ambiental principal del planeamiento deriva de la ocupación del territorio y que la introducción de medidas correctoras relativas a la forma de ocupación permite reducir ciertas externalidades (por ejemplo, minimizar los riesgos de contaminación de aguas subterráneas, evitar riesgos naturales). Por otra parte, la inclusión de restricciones y condiciones específicas en la normativa (por ejemplo, en la relativa al suelo no urbanizable) puede permitir regular la autorización de actividades de gran impacto (ejemplo, las extractivas o mineras).

Por la fecha de publicación y su objeto, este libro carece de toda referencia a los aspectos más estratégicos, pero a nuestro juicio contiene dos aspectos destacables. Por un lado, plantea la conveniencia de considerar el enfoque territorial (análisis de la capacidad de acogida del territorio) en el análisis ambiental para la fase inicial de diseño del planeamiento. Por otro lado, describe de manera simplificada, cómo debe adecuarse la EIA al procedimiento de planificación urbana, de forma que ambos procedimientos administrativos se coordinen eficazmente con el fin de que la EIA cumpla su misión como instrumento de prevención y corrección ambiental.

En la fase de formulación inicial del plan general de ordenación urbana (PGOU) propone la realización de un estudio previo de EIA con un enfoque territorial, que se centre en el hecho de la ocupación (evitando la ocupación de zonas en las que se presenten impactos y riesgos significativos) y que evalúe ambientalmente las alternativas de planeamiento. En una segunda fase, coincidiendo con el desarrollo de la alternativa de planeamiento seleccionada, plantea la realización de una EIA inicial, centrada en la forma de la ocupación y en la definición de medidas

correctoras. Finalmente, una vez modificada o adaptada la propuesta de planeamiento definitiva, se realizará la evaluación de impacto final.

GOBIERNO VASCO (1993): *Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz (ISBN: 84-457-0317-X)

Esta guía, planteada como un documento informativo básico, remarca la importancia del medio ambiente y sus condicionantes, abarcando una doble escala, desde la ordenación territorial hasta el planeamiento municipal. En un primer capítulo se desarrollan las bases teórico-conceptuales en las que asentar una ordenación integral del territorio, resaltándose de un modo didáctico la importancia de los elementos sistémicos del medio natural y socioeconómico característicos de la interacción entre el proceso de Ordenación del Territorio y el medio ambiente. Un segundo capítulo se centra en los condicionantes ambientales del planeamiento municipal y su tratamiento, desde un enfoque metodológico. El tercer capítulo repasa la legislación urbanística y la ambiental-territorial, enfatizando su interrelación e incidencia en el planeamiento municipal. El capítulo quinto se dedica a pormenorizar las respectivas competencias y formas de participación de las distintas administraciones implicadas. Un conjunto de anexos presentan información cartográfica de la Comunidad Autónoma, bibliografía y estudios de interés para la elaboración del planeamiento, así como un listado de legislación urbanística y ambiental aplicable.

A pesar de carecer de referencias explícitas a la EAE, la dimensión estratégica está presente en todas las consideraciones que se hacen, gracias a una fluida integración de las variadas escalas espaciales en las que operan los condicionantes ambientales y legislativos del planeamiento. Contradiendo su título, no resulta de utilidad como un manual práctico, pero sí como una síntesis del marco espacial, temático y normativo en el que debería encuadrarse estratégicamente el ejercicio del planeamiento municipal.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID. (1996): *El impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Fundación Cultural COAM, Madrid (ISBN: 84-88496-12-5)

Esta publicación recoge algunas de las ponencias más representativas del *Curso de Impacto Ambiental en el Planeamiento Urbanístico*, organizado en 1995 por el Área de Urbanismo de la Fundación Cultural del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Las ponencias tienen un enfoque clásico de la evaluación de proyectos y carecen de una visión estratégica, de lo cual son reflejo sus títulos: El control visual de las intervenciones; Estudio de los factores ambientales en el proyecto y planificación urbanística; La evaluación del impacto ambiental; Aplicación de los sistemas de información geográfica a la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental; Metodología de evaluación de impacto ambiental. Este último artículo es el más completo desde el punto de vista metodológico, pero no concreta la aplicación de la EIA clásica al caso del planeamiento urbanístico.

MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J. J. (1998): *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*, Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia (ISBN: 84-86828-22-8)

Se trata de una guía sintética pero completa que revisa el contenido que, de manera general, deben tener los estudios de impacto de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Siguiendo el contenido que exige el Reglamento de la Ley 2/1989 de Impacto Ambiental de la Comunidad Valenciana ya citado, se comenta brevemente cómo desarrollar la elaboración de los diferentes apartados. De mayor interés son los capítulos relativos al inventario ambiental y a la consideración de los riesgos ambientales.

La guía da algunas indicaciones genéricas para la planificación urbana (ubicación de suelo industrial, tratamiento del suelo no

urbanizable de especial protección) y cita algunas medidas concretas de protección y corrección ambiental, por ejemplo en el ámbito de la gestión de residuos.

Aunque en el título hace referencia a los instrumentos de ordenación territorial y el texto cita los correspondientes a la Comunidad Valenciana (Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Acción Territorial, etc), desde una perspectiva práctica la guía es sólo aplicable a los planes urbanísticos de cierto detalle (Revisiones de Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Parciales, etc.). En este sentido, la publicación incluye el posible contenido del estudio de impacto ambiental aplicado a un caso particular, en concreto el relativo a una modificación puntual de suelo no urbanizable de escasa entidad.

Aunque en la publicación se hace referencia a la tramitación, no queda bien definida su aplicación al caso concreto del proceso de planeamiento urbanístico, y se limita a describir los aspectos del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, definido en el Reglamento (Decreto 169/1990) y que son válidos para cualquier tipo de proyecto sometido al mismo.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (1999): *Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico en Andalucía*, Junta de Andalucía-Consejería de Medio Ambiente, Sevilla (D.L.: CO-1153-99)

Planteadas como una herramienta para facilitar la interpretación del alcance de la legislación andaluza en la materia, esta guía desglosa a lo largo de tres capítulos los hitos procedimentales, las características de la información ambiental pertinente para el planeamiento, y los contenidos detallados que ha de tener el estudio de impacto ambiental, acompañándolos de un caso de aplicación real de lo tratado. En todo momento se acompañan los contenidos teóricos con abundantes ejemplos de actuación, síntesis de métodos y modelos, y listados de referencia, todos ellos enmarcados en la práctica de la EIA. Un capítulo de anejos resume un glosario de referencia y un exhaustivo listado

bibliográfico y de fuentes de información de interés.

Es destacable la visión integradora que subyace en todo momento entre la EIA y el propio planeamiento municipal, entendidos ambos como partícipes de un mismo proceso multidisciplinar.

Si bien no son claramente el objeto principal de la Guía, los aspectos estratégicos emergen en diferentes apartados, especialmente en las recomendaciones que se hacen para incluir en el planeamiento estrategias, objetivos y medidas ambientales a partir de instrumentos de planificación de orden superior.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2004): *Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental de planes y programas de ordenación del territorio y urbanísticos en Castilla-La Mancha, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-Consejería de Medio Ambiente, Toledo* (D.L. M-46384-2004)

Esta publicación detalla prolijamente los contenidos procedimentales aplicables en la Comunidad Autónoma a partir de las estipulaciones contenidas en la Ley 5/99, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha y en el Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, y se adaptan sus anexos.

Aunque contiene referencias a la evaluación de los planes y programas supramunicipales (Planes de Ordenación del Territorio y Proyectos de Especial Interés), la mayor parte de su contenido se centra en las determinaciones referidas a los planes de ámbito municipal. En ningún momento se desarrollan contenidos de tipo metodológico.

Desde el punto de vista de la EAE, esta publicación no aporta elementos de interés, más allá de las determinaciones procedimentales con que el instrumento se aplica en Castilla-La Mancha a los planes y programas urbanísticos.

BALAUZ DEL RÍO, G. (2004): *Guía de Buenas Prácticas de Planeamiento Urbanístico Sostenible. Federación de municipios y provincias de Castilla-La Mancha, Colegio de Arquitectos de Castilla-La Mancha y Junta de Castilla-La Mancha. Ciudad Real* (D.L. CR-562-2004)

Se trata de una guía técnica planteada con la finalidad de orientar a las administraciones públicas de Castilla-La Mancha, técnicos y, en general, a todos los agentes que participan en el proceso urbanístico, acerca de la forma de traducir en acciones concretas sobre el planeamiento el amplio desarrollo teórico que sobre sostenibilidad ambiental y urbana se ha publicado en los últimos años.

Además de un capítulo introductorio, en el que se definen los principios, finalidad y organización del documento, la guía consta de tres partes diferenciadas: Sostenibilidad y ciudad, Elementos de la ciudad sostenible y Manuales para un planeamiento sostenible. Entre estos manuales se incluyen una serie de guías de referencia —Guía breve de control y seguimiento, Guía de Evaluación— donde se incorporan algunos aspectos relacionados con la evaluación ambiental del planeamiento, incluso con un enfoque estratégico, aunque los autores no los mencionen expresamente.

La primera parte de la guía trata de las relaciones entre el concepto de sostenibilidad y la ciudad. Se introducen algunos conceptos teóricos sobre sostenibilidad, sobre modelos aplicables de ciudad sostenible y sobre la inserción del planeamiento urbanístico en el proceso local de desarrollo sostenible. En la segunda parte se revisan ciertos elementos que intervienen o son necesarios para el logro de la “ciudad sostenible”, como el proceso de participación ciudadana en el planeamiento y el diseño de determinados elementos físicos de la ciudad. A partir de los conceptos y criterios establecidos en las dos anteriores, la tercera parte, de carácter más práctico, contiene una serie de “guías breves” o pequeños manuales operativos que se corresponden con diferentes fases del proceso global del planeamiento: Participación ciudadana; Organización previa y contratación de asistencia externa; Modelo,

diseño urbano y normativa; Control y seguimiento y Evaluación.

Los criterios generales de sostenibilidad aplicables al modelo urbano que se dan en la primera parte de la guía, junto con criterios más concretos de diseño de determinados elementos físicos de la ciudad —estructura urbana y red viaria, espacios libres y vegetación, infraestructuras urbanas— que se describen en la segunda parte, son aspectos de interés que pueden permitir evaluar el planeamiento urbanístico desde el punto de vista de su sostenibilidad ambiental y urbana. Sin embargo, la concreción que se hace en la tercera parte de la guía de algunos de esos criterios de sostenibilidad, omite su tratamiento desde una perspectiva global y estratégica (el crecimiento de la ciudad, la expansión urbana, la movilidad urbana y el transporte). El loable intento de concretar determinados indicadores hace que algunos de los seleccionados resulten insuficientemente justificados y discutibles desde una perspectiva ambiental (por ejemplo, la clasificación generosa de suelo urbanizable sectorizado y definido, y la recomendación genérica de densidad de vivienda de 30 viv/ha).

Por su importancia en evaluación ambiental estratégica, hay que destacar la consideración de los aspectos de participación ciudadana que se describen en la segunda y tercera parte de la publicación.

Sin embargo, la evaluación de impacto ambiental del planeamiento tan sólo se cita en la “Guía breve de contratación y asistencia externa” como un elemento más a considerar en el contenido de las fases del proceso de elaboración del Plan de Ordenación Municipal. La guía no hace ninguna mención a la necesidad de someter los planes y programas urbanísticos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental según las estipulaciones contenidas en la Ley 5/99, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha y en el Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, ya citados. Se omite, por tanto, una de las funciones principales de la evaluación ambiental del planeamiento como instrumento, no solo de evaluación externa sino como herramienta técnica de mejora del proceso de

planificación tanto desde la perspectiva estrictamente ambiental como de la sostenibilidad urbana. Esta omisión resulta una laguna importante en el contenido de esta publicación.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2005): *Guías para la Elaboración de Estudios Ambientales de proyectos con incidencia en el Medio Natural. Guía 5. Actuaciones urbanísticas y turísticas*, Consejería de Industria y Medio Ambiente, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia

Se trata de una guía orientada a la EIA clásica de planes urbanísticos (considerados exclusivamente como proyecto), de actuaciones de modificación de los mismos y de determinadas actuaciones turísticas (básicamente campos de golf).

Sus mayores aportaciones se centran en el análisis del impacto producido por la ocupación urbana del suelo y el consiguiente cambio de uso a través de una serie de indicadores de típico físico y biótico relacionados con los siguientes factores: calidad acústica, clima, geología y morfología, hidrología superficial y subterránea, suelo vegetación, fauna y paisaje. Asimismo, se enumeran algunas medidas correctoras habituales en la mitigación de impactos que afectan a los factores citados.

No aborda lo que deberían ser las cuestiones estratégicas de un plan urbanístico: discusión acerca de las dimensiones de las zonas urbanizadas, los modos de transporte en el municipio, las relaciones entre las diferentes zonas, los consumos de recursos de las áreas desarrolladas, los desarrollos inducidos, las presiones generadas sobre los usos no urbanos como consecuencia de procesos de crecimiento, etc. Únicamente el apartado destinado a la identificación de alternativas enumera algunas consideraciones más estratégicas, relativas a la ubicación de corredores y a la magnitud del proyecto (extensión y tipología de los desarrollos urbanos). A pesar de ello, se centra en el mencionado impacto por ocupación.

**COMUNIDAD DE MADRID (no publicado):
Contenido mínimo del estudio de
incidencia ambiental, Dirección
General de Calidad y Evaluación
Ambiental, Consejería de Medio
Ambiente y Ordenación del Territorio,
Comunidad de Madrid. 2006**

Como se ha comentado con anterioridad, algunas Comunidades Autónomas (País Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia) han publicado guías o directrices para la realización de los estudios de impacto o evaluaciones ambientales de los planes urbanísticos, dado que normativamente tienen establecidos los correspondientes procedimientos a los que deben someterse los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbana.

Tradicionalmente, la mayoría de estas guías estaban enfocadas a la evaluación del impacto ambiental en su concepción más clásica, por las razones ya apuntadas —mayor desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto de proyectos y posibilidad de tratamiento de los instrumentos más comunes de planificación urbanística como proyectos—. En la actualidad, dichas guías empiezan a incorporar algunos aspectos de carácter más “estratégico”.

Un ejemplo de ello es la Comunidad de Madrid. Aunque no ha publicado esas directrices, suministra a los promotores el contenido mínimo que debe contener el denominado “Estudio de Incidencia Ambiental”, documento técnico necesario en el procedimiento de “Análisis Ambiental” de planes y programas regulado por la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid. Su artículo 12 establece que deberán someterse a Análisis Ambiental, con carácter previo a su aprobación, los planes y programas de la Administración Autonómica o Local que se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que se encuentren entre los comprendidos en el anexo primero. En él se incluyen todos los planes que se elaboren con respecto al planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones.

El documento de referencia, además de los aspectos típicos relacionados con los impactos del desarrollo urbanístico por ocupación del suelo y de cuestiones que

hasta hace poco no se consideraban en el diseño de los planes (afecciones por ruido, control de la escorrentía urbana, planificación en el tratamiento de los residuos, entre otros), incorpora algunas cuestiones ambientales de carácter más estratégico o que, al menos, van en la línea de una mayor integración de los aspectos ambientales en el diseño del planeamiento urbano. Entre estos aspectos cabe destacar la descripción de los objetivos del planeamiento y la consideración de objetivos de protección ambiental en la elaboración del plan y su incorporación al documento de planeamiento, así como la descripción y consideración de la “alternativa cero” en la evaluación.

La organización del documento obedece a un planteamiento clásico de EIA (inventario, identificación de impactos y proposición de medidas correctoras), aunque algunos aspectos permiten una moderada aproximación a la consideración de la perspectiva más estratégica:

- La identificación de una serie de objetivos de protección en políticas de ámbito superior permite analizar las modificaciones propuestas por el plan a la luz de objetivos ambientales más globales, facilitando la coordinación de políticas.
- Aunque no se ofrecen ideas acerca de las posibilidades para identificar alternativas, ni una selección jerárquica de decisiones (cuánto crecer > dónde crecer > cómo crecer), la descripción de alternativas debe apoyarse, entre otras cosas, en las demandas previstas en relación al desarrollo planteado, cuestión que permite ilustrar algunos aspectos estratégicos de la planificación, especialmente en lo que se relaciona con los niveles de consumo de recursos.
- Este mismo aspecto de los incrementos de consumo de determinados recursos, como son los de energía, agua potable, contaminación atmosférica, contaminación acústica o producción de residuos, es abordado en las directrices acerca del análisis de las repercusiones ambientales.

Desde un punto de vista aplicado y más concreto, son interesantes las exigencias que

se establecen en materia de ruido y estudios de suelos, pues permiten considerar estas variables en la definición y delimitación de la calificación y clasificación de los usos del suelo. Otros aspectos, como los relativos a la gestión de las infraestructuras de saneamiento y la generación y gestión de residuos urbanos, pueden mejorar también las determinaciones de los planes en lo que respecta al diseño de infraestructuras. También se plantean directrices para el estudio de la contaminación atmosférica, aunque no se vinculan específicamente con decisiones acerca de la movilidad o la distribución y relaciones entre usos.

Proyecto ENPLAN de Evaluación Ambiental de Planes y Programas. Interreg IIIB – MEDOC

Se trata de un conjunto de publicaciones que son el resultado de un proyecto financiado por la iniciativa INTERREG de la Unión Europea, acerca de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, en el que participan 10 regiones europeas, tres de las cuales son españolas (Murcia, Andalucía y Cataluña). Como resultado de este proyecto se ha elaborado tanto una documentación general, consistente en una guía para la realización de Evaluaciones Ambientales Estratégicas, como una serie de estudios piloto correspondientes a casos prácticos de las diferentes regiones. Se puede encontrar información sobre este proyecto en la página web: http://www.interreg-enplan.org/home_es.htm

Una aportación interesante del material común es la clasificación de los elementos de un plan en componentes “estratégicos”, “estructurales” y “ejecutivos”. Con ello se puede realizar una mejor selección del enfoque para la evaluación, seleccionándose metodologías más próximas a la EAE para el análisis de los elementos estratégicos y técnicas propias de la EIA cuando se trata de aspectos ejecutivos. Los elementos estructurales se encontrarían a medio camino y podrían ser abordados desde ambos puntos de vista.

Para facilitar la distinción entre los tres tipos de elementos se analizan, siempre desde un plano teórico, las diferentes fases de la elaboración del plan, para identificar

cuándo se adopta un punto de vista u otro. Las fases con las que se trabaja son las siguientes: base de conocimiento, escenarios de referencia, objetivos generales, alternativas del plan o programa, análisis de coherencia externa/interna, comunicación/información, participación/negociación/concertación/consulta, y, finalmente, seguimiento. Aunque no se habla de casos concretos, muchos de los elementos contenidos en esta breve discusión facilitan la comprensión y la correcta distinción entre los elementos estratégicos, estructurales y ejecutivos de las actuaciones urbanísticas. Hay que señalar que, aunque esta clasificación es utilizada primordialmente para agrupar los planes y programas según su carácter dominante, sirve también para el análisis de los elementos dentro del propio plan. Esto se completa con la consideración de algunos aspectos transversales, como son el manejo de la información que se relaciona con el uso de indicadores en el formato DPSIR (Determinantes, Presión, Estado, Impacto, Respuesta), y los temas relacionados con la participación, la información pública y la negociación.

La segunda parte de esta guía desarrolla una propuesta metodológica que sigue más o menos las fases enunciadas con anterioridad. A lo largo de más de 60 páginas se describen las tareas a realizar en cada apartado y se plantean algunos ejemplos que permiten clarificar los conceptos y tareas planteadas.

Merece también una referencia especial alguno de los casos piloto incluidos. El proyecto piloto aportado por la comunidad andaluza es la EAE del PGOU del municipio de Palma del Río. Este caso práctico consiste en un documento de unas 160 páginas que contempla la dimensión estratégica de la planificación urbana del municipio. Para ello, se realizan las siguientes tareas:

- Se analizan los objetivos estratégicos del municipio, estudiándose, de manera no excesivamente formal, cómo integrar los criterios de sostenibilidad en el sistema de objetivos propuesto por el plan.
- Se realiza un análisis estratégico del diagnóstico urbano, en el que se plantea un funcionamiento sistémico del entramado urbano, estudiándose los

flujos de energía y materiales, y los movimientos y distancias dentro del núcleo.

- Se analizan diferentes alternativas estratégicas que afectan a las propuestas generadas, que sirven para evaluar, entre otras cosas, el modelo de crecimiento urbano, así como la distribución de usos y la movilidad.

Desde un plano más bien teórico, aunque no por ello de menor interés, previamente al desarrollo del caso práctico, el Capítulo 2 revisa el concepto de sostenibilidad, su relación con las políticas de Ordenación del Territorio y el Urbanismo, y los principios de sostenibilidad urbana y cómo incorporarlos en el planeamiento urbanístico. Aunque, lamentablemente, esta última e interesante cuestión queda insuficientemente tratada, se citan como criterios para evaluar el planeamiento urbanístico desde el punto de vista de la sostenibilidad los siguientes: moderación en el consumo de recursos (limitación del crecimiento, remodelación y potencialidades de la ciudad existente), necesidades de vivienda (vivienda pública, rehabilitación), creación de proximidad (diseño compacto y diverso), tipología de la edificación (colectiva y equipamientos), racionalización de los sistemas generales (diseño eficiente de redes; políticas generales de movilidad), y habitabilidad y calidad urbanas (ordenación y diseño urbano).

3. CONCLUSIONES

Como se ha visto en la revisión precedente, no existen publicaciones específicas de evaluación ambiental estratégica aplicada al planeamiento urbanístico, a excepción de los materiales producidos en el reciente proyecto de investigación ENPLAN.

El resto de publicaciones disponibles carece de referencias explícitas a la EAE. Se trata más bien de guías y directrices para la realización de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental del planeamiento urbanístico. En cualquier caso, pueden ser de utilidad para cumplimentar y documentar el procedimiento administrativo de EIA de los instrumentos urbanísticos de detalle

sometidos al mismo (planes parciales, programas de actuación urbanizadora, modificaciones puntuales, planes especiales de detalle). Solamente algunas de las directrices que suministran los órganos ambientales competentes de las CCAA para la elaboración de evaluaciones ambientales de planes urbanísticos comienzan a incorporar ciertos contenidos estratégicos, aunque de modo muy limitado.

Muchas de las publicaciones consultadas ni siquiera plantean cómo debe integrarse la EIA en el proceso de planificación urbanística, lo cual es un factor clave para la eficacia de toda evaluación ambiental y la consecución de sus objetivos: integrar la variable ambiental en el proceso de planificación, de modo que la opción seleccionada no sólo vea reducidos sus efectos ambientales negativos significativos, sino que también promueva la búsqueda de efectos ambientales positivos sobre la base de las oportunidades que pueda ofrecer el territorio receptor en este sentido. Como consecuencia, también se observa una carencia de especificaciones acerca del grado de influencia de las consideraciones estratégicas en los niveles inferiores de decisión.

Evidentemente, no se puede pedir a estas publicaciones lo que no son, dado que se han publicado en un momento y contexto específicos para dar respuesta a un procedimiento de EIA clásico, previo a la irrupción de la EAE. De hecho, las metodologías y técnicas utilizadas en la práctica de la evaluación del planeamiento urbanístico coinciden todavía en gran medida con las de la EIA de proyectos, y ello responde, fundamentalmente, a dos razones.

Por un lado, gran parte de las determinaciones de los instrumentos de planificación urbanística más comunes (revisiones de planes generales, planes parciales, programas de actuación urbanizadora, proyectos de urbanización) admiten hasta cierto punto ese enfoque, dadas su precisión y concreto alcance espacial. En este sentido, las metodologías de EIA de proyectos han sido y van a seguir siendo de utilidad, ya que son aplicables a los instrumentos de planificación urbana de detalle para dar respuesta a la pregunta de sobre qué parte del territorio debe realizarse

el crecimiento urbanístico. Estas metodologías se centran primordialmente en el análisis de la ocupación del suelo y, por tanto, son válidas para evaluar las alternativas de localización de los nuevos usos del suelo o los cambios que plantee el nuevo plan, facilitando también la evaluación de cómo debe realizarse esa nueva ocupación, e identificando posibles medidas de prevención y corrección ambiental. Como es lógico, en el futuro, tanto los planes elaborados como los estudios ambientales deberán tener en cuenta las conclusiones, medidas y recomendaciones ambientales definidas en la evaluación ambiental estratégica de los planes de nivel superior, especialmente de directrices de ordenación del territorio y de planes generales.

Por otro lado, la mayor experiencia en EIA de proyectos y el escaso desarrollo de metodologías específicas de EAE, hace que los técnicos se limiten a trasladar los modelos de EIA de proyectos a la evaluación de planes y programas, en este caso urbanísticos, lo cual resulta insuficiente, cuando no ineficaz. La carencia de enfoque estratégico en la evaluación tiene como consecuencia una cierta superficialidad en el análisis de los impactos, que tiende a restringirse a los efectos directos del cambio de uso del suelo, dejando de lado lo que el desarrollo urbano supone en consumo de otros recursos como energía o agua, producción de residuos y contaminación y de los efectos acumulados y sinérgicos de múltiples desarrollos que se plantean de forma simultánea sobre el funcionamiento global del entramado urbano. Es también notoria la falta de referencias a los impactos que aparecen fuera del ámbito de aplicación del plan, por ejemplo en otros municipios colindantes. Por extensión, la falta de enfoque estratégico impide abordar, de forma rigurosa, la sostenibilidad urbana.

Estas justificaciones explicativas deben verse, no obstante, también en positivo. La disponibilidad de los métodos propios de EIA y la experiencia técnica acumulada en su empleo constituyen una base de conocimiento muy valiosa, que de hecho, está detrás del incipiente debate acerca de las limitaciones del enfoque basado en la EIA clásica para la evaluación de los planes

urbanísticos. Sobre esta base, y en la medida en que el debate referido se extenderá rápidamente en cuanto la EAE adquiera un mayor peso legislativo, podrán incorporarse a la evaluación enfoques más estratégicos. Ciertamente, el modelo de evaluación estratégica “con base en la EIA” (OÑATE & *al.*, 2002), sería el más fácilmente asimilable, si bien en la medida que el propio proceso de planificación vaya asumiendo el planteamiento de objetivos ambientales para el territorio y de principios de sostenibilidad, podrán ser aplicados otros modelos de EAE más ambiciosos, con base en la Ordenación del Territorio y el Desarrollo Sostenible.

El problema de fondo que enfrentará esta evolución deseable está relacionado con el divorcio vivido en años recientes entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio en lo referido a la lógica de planificación que los anima. En este sentido, en el Urbanismo reciente es más frecuente encontrar una lógica que parte casi siempre desde el punto de vista de la demanda, más bien propia de las políticas sectoriales, como las de infraestructuras de transporte. Así, a partir de un análisis territorial y en virtud de las realidades presentes y previsiones de futuro acerca de la demanda se determinan las actuaciones urbanísticas, por lo general expansivas. El reto será por tanto reorientar la práctica de la planificación urbanística hacia la lógica propia de la Ordenación del Territorio de la que forma parte, una lógica basada en la oferta: a partir del análisis territorial y bajo unos objetivos compartidos se formula un modelo integral, resultado de sumar una propuesta de distribución de usos del suelo y las infraestructuras que favorezcan el funcionamiento del conjunto. Sólo con esta reorientación será posible reinsertar la planificación urbanística en la secuencia del proceso de planificación del que forma parte, y que debe tener en los instrumentos de Ordenación del Territorio de orden superior su fuente de inspiración y de limitación de grados de libertad para la fijación de sus objetivos y del alcance de sus propuestas.

La EAE es el instrumento más adecuado para evaluar en cascada las implicaciones ambientales de cada estadio del proceso de planificación, desde las Directrices regionales de Ordenación hasta el Plan Urbanístico, proporcionando, en cada nivel,

directrices ambientales que, por una parte, vendrán orientadas por la EAE del plan de rango superior y, por otra, orientarán las aplicables a la EAE del plan de rango inferior. En consecuencia, tanto los planes como los estudios ambientales anexos deberán tener en cuenta las conclusiones, medidas y recomendaciones definidas en la evaluación ambiental estratégica de los planes de nivel superior, especialmente de las Directrices de Ordenación del Territorio y de los Planes Generales.

Evidentemente la situación financiera por la que atraviesan los municipios en nuestro país, entre otros factores, no favorece la autorregulación en materia de crecimiento urbanístico. Se hace necesaria, por tanto, una urgente regulación desde instancias superiores, las Comunidades Autónomas, y mediante instrumentos de Ordenación del Territorio que se encuentren por encima del planeamiento municipal, en niveles donde el enfoque estratégico tiene, sin duda, mayor sentido y eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (1999): *Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico en Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía. Sevilla.
- BALAUZ DEL RÍO, G. (2004): *Guía de Buenas Prácticas de Planeamiento Urbanístico Sostenible*. Federación de municipios y provincias de Castilla-La Mancha, Colegio de Arquitectos de Castilla-La Mancha y Junta de Castilla-La Mancha. Ciudad Real (D.L. CR-562-2004).
- CASTILLA-LA MANCHA, CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2004): *Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental de planes y programas de ordenación del territorio y urbanísticos en Castilla-La Mancha*, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Toledo.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1996): *El impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Fundación Cultural COAM, Madrid.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2005): *Guías para la Elaboración de Estudios Ambientales de proyectos con incidencia en el Medio Natural. Guía 5. Actuaciones urbanísticas y turísticas*, Consejería de Industria y Medio Ambiente, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Murcia.
- COMUNIDAD DE MADRID (2006): *Contenido mínimo del estudio de incidencia ambiental*, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid. Madrid (informe no publicado).
- EVREN, S.A. (1992): *La evaluación del impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Conselleria d'Obres Públiques Urbanismo i Transports, Comunidad Valenciana. Valencia.
- GOBIERNO VASCO (1993): *Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J. J. (1998): *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*, Icaro-Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. Valencia.
- ONATE, J. J. & D. PEREIRA & F. SUÁREZ & J. J. RODRÍGUEZ & J. CACHÓN (2002): *Evaluación Ambiental Estratégica: La evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- VV.AA. (2004): *Proyecto ENPLAN. Experiencia de Evaluación Ambiental Estratégica al PGOU de Palma del Río*. Disponible en http://www.interreg-enplan.org/home_es.htm.
- VV.AA. (2005): *Guía ENPLAN. Evaluación Ambiental de Planes y Programas*, Centro Ambiente-Poliedra, Politecnico de Milán, Milán. Disponible en http://www.interreg-enplan.org/home_es.htm.