

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIV. Tercera época  
N.º 132, verano 2002

---

*La Evaluación ambiental como  
instrumento jurídico-técnico*

*La cuestión rural y su patología  
urbanística*

*Gestión territorial  
medioambiental en el Plan de  
Vitoria-Gasteiz*

*Mercado inmobiliario de los  
aparcamientos públicos y  
privados en Barcelona*

*Directiva del Parlamento  
Europeo sobre Evaluación  
Ambiental de Planes y  
Programas*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# CONSEJO DE REDACCIÓN

## Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ  
Secretario de Estado de Infraestructuras

## Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA  
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

## Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ  
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ  
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL  
Subdirector General de Producción Cartográfica  
del Instituto Geográfico Nacional

Miguel POZO DE CASTRO  
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José MARÍA DE LARA CARVAJAL  
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción  
y Equipamiento del Suelo

## Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO  
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

## Subdirector de la Revista

Ricardo SANTOS DÍEZ  
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

## Secretaria del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo

## Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA  
Bolonía (Italia)

Thomas F. GLICK  
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM  
Mijmegen (Holanda)

Rubén PESCI  
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS  
Porto (Portugal)

Vincent RENARD  
París (Francia)

Roberto SEGRE  
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES  
Aquisgrán (Alemania)

Nora CLICHEVSKY  
Buenos Aires (Argentina)

Arturo ALMANDOZ  
Caracas (Venezuela)

## Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA  
Catedrática de Geografía  
Regional, Universidad Autónoma  
de Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO  
Profesor del Centro de Estudios Europeos,  
Universidad de Alcalá  
de Henares

Jesús LEAL MALDONADO  
Catedrático de Sociología  
Urbana, Universidad Complutense  
de Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH  
Catedrático de Derecho  
Administrativo, Universidad Autónoma  
de Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ  
Catedrático de Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO  
Catedrático Dcho. Administrativo,  
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA  
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO  
Catedrático Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

## Resúmenes en inglés

John Barry POWNALL

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIV. Tercera época  
N.º 132, verano 2002

---

*La Evaluación ambiental  
como instrumento  
jurídico-técnico*

*La cuestión rural y su  
patología urbanística*

*Gestión territorial  
medioambiental en el Plan  
de Vitoria-Gasteiz*

*Mercado inmobiliario de  
los aparcamientos públicos  
y privados en Barcelona*

*Directiva del Parlamento  
Europeo sobre Evaluación  
Ambiental de Planes y  
Programas*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# Índice

## EDITORIAL

“Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas” Javier GARCÍA-BELLIDO .....	219
--	-----

## ESTUDIOS

La evaluación ambiental como instrumento técnico-jurídico en las directivas 85/337, 97/11 y 2001/42 Juan-Cruz ALLI .....	227
La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico Javier GARCÍA-BELLIDO .....	277
La gestión territorial local desde la perspectiva medioambiental. La ciudad de Vitoria-Gasteiz Carmen ECHEBARRIA & Itziar AGUADO .....	325
Los aparcamientos residenciales, privados y municipales, en el contexto del mercado inmobiliario. Estudio económico y financiero de los precios en la ciudad de Barcelona M. Cristina POBLET .....	345
<b>Abstracts</b> John POWNALL .....	361

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El subsector inmobiliario marca el ritmo de la economía Julio RODRÍGUEZ .....	365
--	-----

## INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	387
Argentina: Rubén PESCI .....	390
Brasil: Roberto SEGRE .....	391
Italia: Federico OLIVA .....	397
Venezuela: Arturo ALMANDOZ .....	400

## DOCUMENTACIÓN

• La Evaluación Ambiental de los Planes Urbanísticos .....	409
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	425

## LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	437
Acuse de recibo .....	441

## 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 declaration 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 inmediatamente 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 árduo 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 ambigüamente 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 definitorias 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 incontentible 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 MORALES, 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 km<sup>2</sup>, 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**

# La evaluación ambiental como instrumento técnico-jurídico en las directivas 85/337, 97/11 y 2001/42

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

**RESUMEN:** La evaluación ambiental constituye un instrumento técnico y jurídico que forma parte de las evaluaciones estratégicas de planes y programas y de las evaluaciones de impacto ambiental de obras y servicios, conforme al régimen que han establecido las Directivas 85/337, 97/11 y 2001/42. La evaluación ambiental permite conocer con una visión sistémica los efectos de las previsiones y de las acciones en un proceso secuencial y con una metodología prospectiva. Además se trata de un procedimiento administrativo que pondera la repercusión medioambiental en la toma de decisiones con garantías de información y participación.

**Descriptores:** Evaluación ambiental. Evaluación ambiental estratégica. Directivas UE. Procedimiento administrativo. Metodología ambiental.

La Evaluación Ambiental (EA) constituye una técnica que pretende garantizar el desarrollo sostenible, eje fundamental del sistema de protección del medio ambiente GLASSON & *alia* (1994: 300-315); THERIVEL & *alia* (1992); WOOD (1991, 1995); WOOD & *alii* (1992) y WOOD (1995: 266-288). Abre la posibilidad de considerar los factores medioambientales en las decisiones administrativas. Tal y como afirmó la Directiva 97/11, de 3 de marzo<sup>1</sup>, se trata de “facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles

impactos significativos en el medio ambiente”<sup>2</sup>.

La Directiva 85/337, de 27 de junio<sup>3</sup>, reconoció la importancia de anticipar la protección del medio ambiente a un momento anterior al de los proyectos que eran objeto de la Evaluación de Impacto Ambiental, como política preventiva en origen más remoto, antes que curativa, porque

“la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos y la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente en todos los procesos técnicos de planificación y decisión”.

Recibido: 11.02.02

<sup>1</sup> DOCE L 73/5 de 14 de marzo de 1997.

<sup>2</sup> En el preámbulo de la Directiva 97/11 se invocan el apartado 2 del artículo 130 R y los principios que inspiran la acción de la Comunidad sobre el medio ambiente, a los que sirve la técnica evaluadora: “de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. A su vez [...] el procedimiento de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política de medio ambiente

definida en el artículo 130 R del Tratado y en el Programa comunitario de política y acción en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenibles”.

<sup>3</sup> DOCE L 175/40, de 5 de julio de 1985. Fue transpuesta por R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio. Su reglamento fue por establecido por R. D. 1131/1988, de 30 de septiembre. La Directiva 85/337/CEE fue modificada por la Directiva 97/11/CE de 3 de marzo, DOCE L 73-5, de 24 de marzo de 1997, que fue transpuesta por R. D-L 9/2000, de 6 de octubre, y por la Ley 6/2001, de 8 de mayo.

Así lo ha confirmado la Directiva 2001/42, de 27 de junio<sup>4</sup>, en su objetivo de

“conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización [...] de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”.

Para que la técnica evaluadora de los impactos ambientales pueda cumplir plenamente sus objetivos se debe aplicar una evaluación continua, secuencial e integral a lo largo de todo el procedimiento de planificación, programación, decisión y ejecución. Por ello el proceso resulta incompleto si no se evalúan las acciones desde el momento de la decisión estratégica en la fase de planificación, hasta la ejecución y explotación de los proyectos. Sin olvidar que existen acciones con efectos ambientales que no precisan de obras, como son los textos legales, los programas, las prácticas de diversos medios, etc.<sup>5</sup>.

La introducción de las técnicas evaluadoras ha partido de la fase más próxima a la ejecución por medio de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos, para alcanzar un nivel superior al aplicarlas a los planes y programas, que determinan la existencia de aquellos por medio de la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Estas constituyen una especie del género que es la Evaluación Ambiental (EA).

## I. TÉCNICA Y DERECHO

La Evaluación Ambiental (EA), en un sentido amplio, constituye una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, que busca un desarrollo sostenible. La EA es un instrumento de reconocido carácter técnico y pluridisciplinar. Las normas señalan su finalidad, contenido y

determinaciones, así como el procedimiento y régimen jurídico. Sin embargo, su contenido material resulta sustancialmente técnico, por lo que se convierte en un medio técnico-jurídico, en cuanto sistema de acción orientado a un fin. Este instrumento, que permite tomar en consideración la variable ambiental en la toma de decisiones, constituye un exponente más de cómo la actividad administrativa de policía del medio ambiente precisa de la colaboración de otras ciencias. Como sostuvo PRIEUR, (1991:6).

“el Derecho del medio ambiente está profundamente marcado por su dependencia estricta con las ciencias y la tecnología. Su comprensión exige un mínimo de conocimiento científico y toda reflexión crítica a su objeto precisa un enfoque multidisciplinario [...] Las reglas de policía en materia de polución están [...] expresadas bajo la forma de prescripciones técnicas, físicas, químicas o acústicas conducentes a un auténtico orden público tecnológico. Superar un umbral desencadena la represión [...] el experto técnico determina la norma de Derecho”

La evaluación ambiental requiere estudios y análisis geológicos, biológicos, edafológicos, sociales, culturales, etc., tanto para detectar los efectos como para buscar las alternativas y soluciones que permitan reducir o, incluso, eliminar los efectos negativos o destructivos del medio ambiente. Los parámetros técnicos pueden estar o no determinados por el ordenamiento jurídico, o bien puede existir un margen de discrecionalidad administrativa. La constatación de los elementos técnicos puede ser determinante de una decisión puramente reglada, o puede permitir su valoración en el momento de la resolución, de modo que un procedimiento reglado otorgue cierta discrecionalidad. En todo caso, el conocimiento del proceso de toma y elaboración de los datos técnicos, su valoración y todos los elementos que conducen a la formación de la voluntad del órgano competente han de ser conocidos y, en cuanto respondan a la regulación, podrán ser valorados en su adecuación formal y material

<sup>4</sup> DOCE L 197/30, de 21 de julio de 2001.

<sup>5</sup> En este sentido PARDO (1994:252), invoca el pronunciamiento del Tribunal de Apelaciones del distrito de Columbia: “La historia legislativa del Acta (NEPA) indica que el término acciones se refiere no solamente a la construcción de

una infraestructura particular, sino que incluye propuestas de proyectos, propuestas de nueva legislación, regulaciones, declaraciones de políticas o expansión o revisión de programas en curso”.



al ordenamiento, así como a los usos técnicos y científicos exigidos.

La discrecionalidad técnica no implica ni puro decisionismo, avalado por abstrusos fundamentos técnicos, ni arbitrariedad, ni descontrol. Cualquier decisión ha de estar sustentada por datos objetivos y por un proceso lógico, racional y razonable, debidamente motivado, que la avale y la haga congruente con los motivos y fines que la justifiquen. En otro caso se violará el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 CE. La existencia de fundamentos técnicos no enerva los fundamentos del Estado de Derecho, sino que coadyuva a la más correcta y fundada decisión de los poderes públicos, porque, como afirmó FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1991: 223).

“hay en todo caso una regla general [...] la necesidad de fundamentar toda decisión y de fundamentarla, precisamente, en Derecho y no en el deseo, en la voluntad, en el capricho, en las preferencias o en los gustos de quien la adopta. En un Estado de Derecho sólo lo fundamentado y justificado en Derecho es razonable y sólo lo razonable es jurídicamente admisible. La cuestión clave es [...] la motivación [...] como justificación resultante de un proceso argumental más o incluso menos explícito, pero apoyado siempre por razones exhibibles y sostenibles, dotadas de capacidad persuasiva y susceptibles por ello de resistir su eventual confrontación con otras en un debate abierto ante una instancia imparcial, que, en última instancia, tiene como testigos y como referencia una comunidad de hombres libres”.

Para realizar la EAE es preciso disponer de informes, realizar consultas y estudios, elaborar un informe medioambiental, etc. (Arts. 2, 3, 5 y 8 D. 2001/42). El Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EsIA) está integrado por un conjunto de “estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente”, a los métodos, “normas y estudios de general aceptación” (Arts. 5 y 7 R.D. 1131/1988). Para ambos instrumentos evaluadores se ha de aplicar la metodología

necesaria para su elaboración y al procedimiento de tramitación, que están concebidos para proporcionar la participación y el mayor conocimiento del órgano competente para declarar el alcance de la evaluación.

La evaluación es un medio para el análisis integral y la toma racional de decisiones sobre acciones complejas, como son la planificación, la programación y la ejecución de los proyectos, con una participación pública que permite un control social sobre el medio natural, los objetivos, las acciones y los efectos. No es un mero inventario de factores físicos, biológicos o sociales afectados por una acción, que debe ser lo más racional y respetuosa que sea posible con el medio con la mejor técnica disponible. Es un proceso integral, que no puede ser reducido a un procedimiento formal, ni a su componente técnico, ni al control social<sup>6</sup>. Por el contrario, debe ser el medio para dar legitimidad material al plan, programa o proyecto, si son adecuados al respeto y conservación de los valores ambientales.

El fin perseguido por el ordenamiento jurídico a través de la técnica evaluadora no se consigue si únicamente se pretende cumplir la formalidad de tratarla como un procedimiento administrativo, que otorga legitimación medioambiental a los planes, programas o proyectos sustantivos. Para conseguirlo deben cumplirse, —durante todo el proceso de planificación, programación, decisión y ejecución—, todas las exigencias de orden técnico, de contenido ambiental, de control y participación sociales, de carácter administrativo y procesal. El cumplimiento de los requisitos y determinaciones ha de estar acreditado, razonado y motivado, como fundamento de las decisiones político-administrativas que van a hacer posible la actuación compatible con la conservación del medio ambiente. El cumplimiento de las exigencias legales se ha de hacer de modo integral y con todo el rigor de contenido, evitando que la evaluación se convierta en una mera formalidad, llena de “cortinas de humo” que no justifican ni los criterios ni los juicios de valor, sino que “encubren una pobreza de datos relevantes y de criterios

<sup>6</sup> PARDO (1994a: 250), invoca el criterio de la U.S. Federal Highways Administration: “[...] para asegurar que se cumpla el espíritu e intención de las leyes medioambientales, se debería

dar énfasis a los procesos a través de los cuales los proyectos de autovías se desarrollan más que a las técnicas de predicción de detallados impactos” (SUHIBER).

explícitos con la aportación de descripciones inútiles de plantas, listas de animales y otros muchos datos de la más absoluta inoperancia” GÓMEZ OREA (1999: 27).

No podemos ni debemos olvidar cómo el “genio expansivo del Estado de Derecho” y la “lucha por el Derecho” han ido controlando progresivamente lo que, en un primer momento, se consideró como algo puramente “técnico”, apoyado en una discrecionalidad que todo lo podía, ajena al Derecho y al control. De tal modo que

“ha determinado el alumbramiento de técnicas que permiten que el control jurisdiccional, tan ampliamente dibujado por el artículo 106.2 de la Constitución, se extienda incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas [...] a través del control de los hechos determinantes, que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad [...] y mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho” (STS 1-12-1986).

## 2. LA EVALUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE SISTEMAS

Al hablar del “análisis de sistemas” nos referimos a una actitud intelectual que hace posible la toma de decisiones, eligiendo entre alternativas en las que se consideran los aspectos tecnológicos, económicos, sociales, culturales, etc. Tal actitud emplea una metodología para el conocimiento y la acción. Escoger determinadas posibilidades parte del carácter limitado de los recursos, de la valoración multidisciplinar y de la relación coste/eficacia de las opciones y decisiones.

La progresiva racionalización de la toma de decisiones ha introducido como elementos de valoración los criterios cuantitativos de la Econometría y de las formulaciones lógico-matemáticas, y ha creando la denominada Investigación Operativa. Durante la Segunda Guerra Mundial, la Operational Research de los expertos, no necesariamente militares profesionales, fue el fundamento de muchas e importantes decisiones. Posteriormente se amplió su acción a la Microeconomía y a otros

muchos campos en los que es preciso tomar decisiones, convirtiéndose en un conjunto de métodos científicos lógico-matemáticos de análisis y valoraciones que permiten preparar y adoptar racionalmente las decisiones<sup>7</sup>.

El Análisis de Sistemas aparece como una de las técnicas de la Investigación Operativa aplicada, en primer lugar, a los sistemas militares, y posteriormente a sistemas complejos, sean físicos, sociales o humanos CHECKLAND (1981: 134-138); BERTALANFFY (1986); BERTALANFFY & *al.* (1987). Aplica una metodología, de carácter estratégico, para tratar globalmente problemas complejos en todos sus elementos y variables, que permitan tomar una decisión entre diversas opciones posibles, por medio de la valoración de los criterios, del coste-beneficio o del coste-eficacia y de las ventajas de las distintas soluciones consideradas. Se trata de un “proceso metódico que permite conocer y controlar los sistemas” TORRÓN DURÁN (1997: 47-48).

La herramienta de la teoría general es el “sistema generalizado”, entendido como “un objeto dotado de fines u objetivos que, en un entorno bien delimitado, ejerce una actividad, a la vez que ve evolucionar su estructura interna a lo largo del tiempo sin perder por ello su identidad” LE MOIGNE (1990). El análisis de sistemas ha sido descrito como un

“proceso utilizado para la investigación y para la resolución de problemas basados en la aplicación de métodos científicos de indagación, experimentación y análisis lógico. En lugar de utilizarse un análisis fragmentario y compartimentado, se hace hincapié en un punto de vista holístico de organización compleja, concentrando la atención en las interrelaciones e interacciones entre partes de las que surgen las propiedades del todo. Un sistema, definido en términos muy amplios, es un conjunto de elementos muy amplios, es un conjunto de elementos en mutua interacción” O’LEARY (1975: 1156-1161).

En el proceso secuencial del Análisis de Sistemas se señalan los elementos esenciales siguientes:

<sup>7</sup> SCHMIEG (1980: 588), “el análisis de sistemas sirve ahora de concepto englobante de una serie de procedimientos decisorios y de planeamiento surgidos en el seno de la disciplina económico-empresarial del operations research y que, aplicados con ayuda

de la Rand Corporation a la planificación militar de los EEUU, ganan entretanto crecientemente significación en los mismo EEUU y por doquier.”

- a) Objetivo que se pretende obtener.
- b) Alternativas técnicas e instrumentales para alcanzar el objetivo, que pueden constituir sistemas técnicos, estrategias o decisiones voluntaristas.
- c) Costes, recursos o riesgos de cada alternativa o sistema.
- d) Modelos matemáticos que reflejan las interdependencias entre los elementos anteriores y el entorno en el que se calculan los costes y los recursos.
- e) Criterios para establecer la relación y medición de objetivos y los costes para optar por las alternativas. El criterio más común, dentro de las decisiones de contenido económico, es el de coste-beneficio o coste-eficacia.

El proceso secuencial de desarrollo de tales elementos se produce en las siguientes fases o etapas:

#### A) Definición del sistema:

Se precisan concretar tanto los objetivos por alcanzar, como el entorno y los elementos esenciales. Se configura en las subfases de:

- a) Formulación: Se utilizan como técnicas auxiliares el Análisis estructural y el Análisis multidimensional.
- b) Exploración: Se utilizan como técnicas auxiliares los Análisis exploratorios, los Estudios de viabilidad y los Estudios prospectivos.

#### B) Configuración de modelos:

Sobre la información recabada y valorada, se elaboran las distintas alternativas necesarias para obtener los objetivos. Son sus subfases las de:

- a) Comprensión: Se aplican como técnicas auxiliares los Estudios de situación y los Estudios con modelos de simulación.
- b) Concepción: Se utilizan como técnicas auxiliares las de ayuda a la creatividad<sup>8</sup>.

#### C) Evaluación de las soluciones:

Se valoran las alternativas, interpretándolas o justificándolas en sus elementos. Le corresponden las subfases de:

- a) Evaluación: Se emplean como técnicas auxiliares las de ayuda a la evaluación, a las que se alude posteriormente.
- b) Interpretación: Se utilizan como técnicas auxiliares las de Análisis de sensibilidad y Tratamiento de las incertidumbres.
- c) Selección: Se aplican como técnicas auxiliares los métodos de análisis monocriterio y multicriterio<sup>9</sup>, que se mencionan posteriormente.

#### D) Decisión:

Tras el proceso de selección se toma la decisión, que ha de estar fundamentada en la fase de evaluación TORRÓN DURÁN (1997: 52 y ss).

En la fase C) de "evaluación de soluciones" se utilizan, en la subfase a) de evaluación, técnicas auxiliares, que proporcionan los medios para valorar las diferentes alternativas propuestas, razonando y motivando el proceso de análisis, a fin de que los responsables puedan seleccionar, optar y decidir. Entre tales técnicas se encuentran las de escenarios, simulación, coste-beneficio, Delphi e impactos cruzados.

- a) *Escenarios*: Consiste en predecir el futuro a partir del presente y de su evolución lógica en función de las hipótesis específicas del sistema: futuros posibles o probables, eligiendo uno de ellos. Los escenarios exploratorios parten del presente y de sus tendencias para diagnosticar su evolución sin hipótesis. Los escenarios de anticipación lo hacen desde una hipótesis contrastada y finalista, de una imagen de futuro posible y deseable, que permite contrastar los objetivos y

<sup>8</sup> Las técnicas de ayuda a la creatividad más conocidas son las siguientes: *Brainstorming*, caracterizada por la máxima creatividad de ideas en grupo, en sentido positivo o negativo. Sinéctica, que busca el mayor y mejor número de ideas. Método Morfológico, por medio de la descripción de soluciones con sus parámetros y especificaciones fundamentales. Árbol de Relevancia, que refleja esquemáticamente las relaciones dentro del sistema de forma lógica y jerarquizada con numerosas variables (PATTERN, C.P.E., SCORE, Planning-Programming-Budgeting-System-PPBS).

<sup>9</sup> MONNIER ((1990-1991):146) "[...] si la evaluación tienen por objeto informar a los protagonistas del programa para que puedan modificar sus conductas, mejorar su actividad y transformar así sus propios objetivos, diremos que la evaluación es endoformativa ("formative evaluation"); si la evaluación está destinada a permitir que personas ajenas al programa –poderes públicos, políticos, la población en general– puedan formar una opinión global acerca del valor intrínseco de la actividad, independientemente de la que puedan tener sus protagonistas, denominaremos a esta evaluación recapitulativa ("summative evaluation").

los medios y las interrelaciones del sistema. Si la hipótesis contrastada no es finalista, se introducen muchos y diversos elementos para la elaboración del escenario. En el método de trabajo se diferencian dos fases. Una diacrónica o de desarrollo y análisis de los procesos de evolución, utilizando reguladores en relación con los posibles conflictos. Otra sincrónica o de imagen en la que se construye el nuevo sistema a que han dado lugar los procesos de evolución considerados en la fase anterior ANTUNES *et alia* (1971).

- b) *Simulación*: Se simula la realidad futura por medio de modelos matemáticos en los que cabe introducir distintas variables y parámetros para comparar los resultados con algunos objetivos, fines o criterios. Permite ampliar el conocimiento de las distintas opciones resultantes, por lo que resulta un proceso útil también en la fase de comprensión y de gran capacidad si se utilizan hardware y software específicos GÓMEZ OREA (1999: 466-477).
- c) *Coste-beneficio y coste-eficacia*: Por medio de la evaluación económica de las opciones, con importantes factores de error por elementos como el tiempo, las incertidumbres económicas y los riesgos.
- d) *Método Delphi*: Evaluación interactiva por estimación subjetiva de expertos o analistas, probabilidades o fechas de acaecimientos. Se valora estadísticamente la mediana y la dispersión del grupo TORRÓN DURÁN (1997: 66-71) y GÓMEZ OREA (1999: 417 y 641).
- e) *Impactos Cruzados*: Partiendo del anterior, procura reducir la importancia del analista en el enfoque sistémico, sustituyéndolo por un enfoque más objetivo y global. Consiste en un método prospectivo, basado en la información subjetiva, que valora la interrelación entre los acontecimientos para definir la probabilidad de los futuros sucesos o escenarios TORRÓN DURÁN (1997: 88-103).

En la subfase de selección de la solución (C.c) que va a constituir la decisión se

utilizan técnicas auxiliares o métodos para la decisión monocriterio o multicriterio ZOLLER & *alii* (1992):

- a) La metodología monocriterio trata de obtener a priori una representación óptima de la opción, que, por su realismo y ausencia de ambigüedades y contradicciones, responde a las preferencias colectivas y ha de prevalecer por su propia lógica. Para hacer posible tal decisión, se han de medir los diferentes aspectos por medio de una unidad preestablecida de medida. Los métodos monocriterio se dividen en tres grupos:
  - *Análisis costo-beneficio*: Se trata de la evaluación matemática de las alternativas de decisión, con numerosos factores de incertidumbre, riesgo, tiempo, etc. que reducen su fiabilidad. Los múltiples aspectos y dimensiones de un proyecto se sintetizan en un criterio único, que es el balance global de su eficacia, resultado de la comparación cuantificada de las ventajas (beneficio) e inconvenientes (coste) de cualquier naturaleza que produzca y que se expresan en una unidad de medida monetaria ZOLLER & *alii* (1992: 35-54 y 69-152).
  - *Utilidad multidimensional*: Método técnico complejo y exigente, cuyas versiones más simples tienen a menudo una cierta arbitrariedad o una arbitrariedad cierta. Valora las utilidades parciales de cada una de las dimensiones del problema, y la función multidimensional de la utilidad total de modo aditivo o multiplicativo, según sea la actitud de quien decide sobre los riesgos ZOLLER & *alii* (1992:153-191).
  - *Programación matemática (goal programming)*: Se describe como una programación matemática que no es, a priori, ni lineal ni continua. Aspira a obtener la mejor solución posible desde dos lógicas distintas: la ordinaria y la lexicográfica. La primera reduce de modo ponderado los desvíos respecto de los objetivos previamente definidos. Para la segunda la solución óptima ha de partir de la aceptación



de una estructura de preferencias plenamente preestablecida  
ZOLLER & *alii* (1992: 193-220).

- b) La opción metodológica multicriterio persigue alcanzar una opción suficientemente satisfactoria, aceptable y eficaz, dada la dificultad de conseguir la que pueda ser calificada como óptima. Frente a las fórmulas monocriterio, parte de la dificultad de la integración de diversos aspectos en un criterio único, por lo que sus resultados son menos claros y precisos, pero también menos rígidos y autoritarios. Desde esta opción metodológica, se acusa a la monocriterio de sustituir a quien decide por la propuesta de la mejor opción que debiera asumir “con toda lógica”, por ser la plasmación de sus decisiones. Parte de la siguiente idea: ZOLLER & *alii* (1992: 221).

“No hagamos psicología de bulldozer, a golpe de axiomas discutibles. Primero escuchemos a quien tiene que decidir y aceptemos sin replicar sus probables contradicciones, puede ser que aparentes. Intentemos obtener el mejor partido posible de la información que se nos proporcione al principio y de los datos técnicos, para poder ayudarle seguidamente en su decisión”.

De tal modo que el método no puede sustituir a la voluntad de quien decide al proporcionarle la solución óptima, sino ayudarle a alcanzar una opción satisfactoria.

En la denominada *Aproximación interactiva*, en lugar de construir una representación apriorística, completa y precisa de las preferencias colectivas, se ha de ayudar en un proceso de debate a quien decide, para que pueda trazar sus preferencias. De tal modo que la opinión del asesor no sustituya a la de quien decide, imponiéndole la solución considerada óptima.

En la versión conocida como *French Connection*, al contrario que en otros métodos interactivos, se elige al final del proceso entre un conjunto finito de soluciones conocidas y eficaces, por medio de técnicas como las conocidas ÉLECTRE y QUALIFEX, GÓMEZ OREA, (1999: 419-423) y ZOLLER & *alii* (1992: 57-57 y 253-273).

### 3. LA EVALUACIÓN COMO PROSPECCIÓN

La “evaluación de las soluciones” es una de las etapas del proceso secuencial del Análisis de sistemas que permite valorar, interpretar y justificar las diversas alternativas, a fin de poder seleccionar y decidir. La evaluación constituye, además, un ejercicio de prospectiva en cuanto “exploración de los futuribles” y un intento de configurarlos de un modo distinto a como actuarían si no mediasen determinadas acciones. Todas las técnicas evaluadoras tratan de conocerlos para poder tener un comportamiento activo y creador sobre el mismo. Desde una perspectiva interdisciplinar se diseña el futuro a partir del presente y de las afecciones al mismo, y se establecen los medios para lograrlo. Con publicidad y participación se anticipa racionalmente el problema, se prevén el modo y los medios para resolverlos. De tal modo que la evaluación constituye lo que JOUVENEL (1964: 338-339) denomina un “foro de previsión”.

La Evaluación Ambiental persigue conocer y valorar los efectos de las acciones humanas sobre el entorno como sistema o conjunto de relaciones e interacciones. Debemos ser conscientes de la arbitrariedad de la definición de un sistema particular objeto del estudio, como parte limitada del ecosistema. Así lo expuso BEER (1959)<sup>10</sup>:

“El sistema que intentamos definir es un sistema porque contiene partes relacionadas entre sí, y en algún sentido constituye un todo completo. Pero la entidad que estamos considerando será, desde luego, parte de una serie de sistemas análogos, cada uno de los cuales es a su vez un subsistema de una serie de sistemas mayores. De tal modo que el problema de establecer el sistema que deseamos estudiar no es en modo alguno sencillo”.

El carácter de técnica de análisis y decisión de la Evaluación Ambiental fue reconocido, con referencia a la EIA, por el preámbulo de la Directiva 97/11 como “el procedimiento de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política de medio ambiente”. Su razón de ser fue expuesta en el preámbulo de la Directiva 83/337, de 27 de junio de 1985:

<sup>10</sup> Citado por MCLOUGHLIN, (1971: 78).

“los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida”. La exposición de motivos del R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio, la calificó como “técnica generalizada [...] instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente” y “técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente”<sup>11</sup>.

El artículo 3 de la misma norma define el concepto y método de la EIA en cuanto instrumento que

“individualiza, describe y determina en forma apropiada en función de cada caso particular [...] los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; los bienes materiales y el patrimonio cultural”. El artículo 5 del Reglamento (R. D. 1.131/1988 de 30 de septiembre), que lleva por rúbrica concepto, lo define como “el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente”<sup>12</sup>.

Las técnicas de EA son instrumentos de planificación y gestión ambiental que hacen compatibles las actividades sociales sobre el medio, su mantenimiento y conservación en condiciones de equilibrio ecológico. Desde la concepción de la acción preventiva, mediante la actividad evaluadora se analizan, valoran y corrigen los cambios sociales y ecológicos que produce el desarrollo tecnológico. Su objetivo es más importante que el de legitimar formalmente las acciones que inciden con sus efectos sobre el entorno.

También deben realizar la valoración socioeconómica de las interrelaciones entre los sistemas natural y social, así como de la evolución de la sociedad en que se opera la transformación causada por la tecnología<sup>13</sup>.

Se puede hablar de una evolución en la función evaluadora desde los impactos biofísicos a los medioambientales y a los sociales; desde las repercusiones de los proyectos a la previsión de los que se puedan derivar de la planificación y programación. Tal proceso evolutivo procede del cambio de enfoque de la cuestión medioambiental, desde su consideración tecnológica, a la profundización del conocimiento de la sociedad, a la redistribución del poder en la misma y a su funcionamiento sostenible. De tal modo que la evaluación superaría una concepción técnico-instrumental, legitimadora de los proyectos y las acciones sobre la biosfera, para convertirse en un medio para la planificación, la participación, el control social y el desarrollo comunitario sostenibles<sup>14</sup>.

#### 4. CONCEPTO Y FUNCIONES

La evaluación es la acción o el efecto de evaluar. Implica la estimación, apreciación y cálculo del efecto de una previsión, acción, obra o actividad sobre el medio-ambiente. Solamente tras haber evaluado se pueden utilizar las técnicas necesarias para prevenir y reparar los cambios o daños que se puedan causar.

Se evalúan las interacciones de la actividad en el medio, estudiando sus comportamientos de un modo sistémico, a fin de determinar cómo y con qué consecuencias se integra la actividad en un entorno concreto. El estudio permite conocer el grado de integración del plan, programa o actividad, siendo la evaluación el proceso metodológico que lo hace posible, por medio del correspondiente procedimiento

<sup>11</sup> Coincide plenamente con el principio 1 de la Declaración de Río de Janeiro: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 92).

<sup>12</sup> El artículo 9 de la Ley de Andalucía de 18 de mayo de 1994 da la siguiente definición: “Evaluación de impacto ambiental: el proceso de recogida de información, análisis y predicción destinado a anticipar corregir y prevenir los posibles

efectos que una actuación de las enumeradas en el anexo primero puede tener sobre el medio ambiente”.

<sup>13</sup> QUINTANILLA (1989: 120) “lo que se plantea al evaluar las consecuencias sociales de una tecnología no es tanto el interés específico de esa tecnología para cubrir necesidades u objetivos concretos, cuanto el modelo de desarrollo social y económico que se persigue y la contribución de la tecnología en cuestión a ese modelo de desarrollo”.

<sup>14</sup> PARDO (1999: 41), “El concepto de coevolución sería el marco conceptual fundamental para el análisis, es decir, la interrelación naturaleza-sociedad en sus condicionantes e

administrativo y de la resolución evaluadora. Los desajustes en la integración que creen efectos negativos se corregirán o subsanarán con medidas durante el proceso o la explotación, que serán garantizadas por la declaración y las correspondientes resoluciones administrativas de autorización o concesión.

#### 4.1. La evaluación

CANTER (1997: 2-3). definió y justificó la evaluación de impacto ambiental como:

“la identificación y valoración de los impactos (efectos) potenciales de proyectos, planes, programas o acciones normativas relativos a los componentes físico-químicos, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno. El propósito principal del proceso [...] es animar a que se considere el medio ambiente en la planificación y en la toma de decisiones para, en definitiva, acabar definiendo actuaciones que sean más compatibles con el medio ambiente”.

ESTEVAN BOLEA (1984: 5) definió las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) en sentido amplio, que incluye los planes y programas, como “los estudios realizados para identificar, predecir e interpretar, así como prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pueden causar a la salud y al bienestar humanos y al entorno. En los estudios de impacto ambiental se evalúan las consecuencias de una acción, para ver la calidad ambiental que habría “con” o “sin” dicha acción”. Constituyen

“un conjunto de estudios e información que debe incluir un análisis completo de la incidencia ambiental de una acción. Se elabora a petición de la Administración de cada país –o simplemente por exigencias legales de los países mismos– con el fin de que las decisiones ejecutivas se efectúen sobre la base de un conocimiento riguroso de la acción propuesta y unas alternativas debidamente consideradas”.  
ESTEVAN BOLEA (1984: 507 y 508)

influencias mutuas, teniendo en cuenta que cada sociedad se ha desarrollado junto con la naturaleza bajo circunstancias específicas. Sería en concreto responder a la cuestión de cómo el uso de los recursos en particular y del medio ambiente en

Para la autora las Evaluaciones de Impacto Ambiental cumplen las siguientes funciones:

- a) Conocimiento.  
Facilitan una información integrada de los posibles impactos sobre el medio natural y el medio social, destacando los aspectos ecológicos, los impactos físicos, geofísicos y humanos, que contemplan las facetas socioeconómicas y culturales.
- b) Coordinación y racionalización.  
La multidisciplinariedad de las evaluaciones obliga a encarar los impactos ambientales desde un punto de vista global, de modo que se involucren los diferentes sectores asociados al proyecto y, por consiguiente, a la evaluación. Racionaliza la gestión ambiental.
- c) Flexibilidad.  
El estudio de los efectos ambientales de una acción o proyecto concreto en una determinada localización permite aplicar medidas correctoras ajustadas, optimizando su coste. Esto implica una mayor flexibilidad y una mejor adaptabilidad a las necesidades ambientales concretas del medio y del proyecto.
- d) Consenso  
Por medio de la participación ciudadana en el proceso de decisión, haciendo posible un diálogo amplio con los diversos grupos sociales, basado en una información completa, que permita conocer todos los aspectos de la acción con transparencia administrativa. Todo ello conduce a buscar el consenso social y participación ciudadana absolutamente necesaria ESTEVAN BOLEA (1984: 7-9).

Gómez Orea ha conceptualizado la Evaluación de Impacto Ambiental como

“un proceso de análisis, más o menos largo y complejo, encaminado a que los agentes implicados formen un juicio previo, lo más objetivo posible, sobre los efectos ambientales de una acción humana prevista (a la que se denomina *proyecto*) y sobre la posibilidad de

general, y el resultado de dicho uso en términos de abundancia o escasez, interactúan con las estructuras sociales causalmente responsables y cómo esas condiciones contribuyen a las posibilidades de cambio social y en qué direcciones”.

evitarlos, reducirlos a niveles aceptables o compensarlos” GÓMEZ OREA, (1998: 5).

Tal proceso de análisis parte de unas consultas previas (*scoping*) y del conocimiento del contenido del proyecto que se pretende ejecutar, a fin de

- *Identificar* el impacto y la relación de causalidad de las previsiones del proyecto sobre el medio ambiente afectado.
- *Predecir* para poder valorar y cuantificar los impactos.
- *Valorar* los impactos para poder interpretarlos.
- *Prevenir* los efectos a fin de corregirlos de forma preventiva.
- *Comunicar* el impacto de un proyecto para contribuir a la toma de decisión por el órgano administrativo competente y su conocimiento público.
- *Controlar* durante la ejecución (seguimiento), gestión y efectos posteriores.

La Evaluación Ambiental persigue incorporar las cuestiones y efectos medioambientales a la elaboración y gestión de un plan, programa, proyecto, obra o actividad, desde su concepción a la ejecución y la explotación. Constituye un ejercicio de prospectiva que, a partir de un conocimiento adecuado del medio donde pueda realizarse el proyecto, prevé y evalúa las modificaciones que pueden sobrevenir en su desarrollo y ejecución, así como sus consecuencias futuras.

El análisis prospectivo tiene como función reducir, en la medida que sea posible, la incertidumbre del futuro del medio natural y humano por el análisis de la trascendencia de la opción elegida para la ejecución del plan o proyecto. De tal modo que todos los estudios de información, análisis y síntesis permitan adoptar decisiones que garanticen la mayor calidad de vida del medio natural y social PARDO (1994: 141-167). Tanto el promotor,

como el ciudadano y la Administración competente deben conocer y valorar la medida en que las decisiones de hoy condicionan el futuro, no sólo en lo físico sino en lo cultural, por la reversibilidad o irreversibilidad de las acciones y de sus efectos. De tal modo que la opción elegida tenga claramente identificados los riesgos, las dificultades y las consecuencias ambientales y sociales. Las condiciones de realización y permanencia se incorporan al plan, programa o proyecto, tanto en el proceso de elaboración y aprobación, como en el de ejecución como en el de explotación, con la obligación de adaptarlas permanentemente a las innovaciones o mejores técnicas disponibles, que permitan reducir o compensar los efectos negativos, bien sean directos o residuales, de la opción elegida.

Una alternativa a tal modelo es la que representa la metodología de la “integración ambiental”. Se trata de integrar o contextualizar el plan o proyecto en un entorno preexistente, en que se pretende emplazar aquel, y al que va a afectar con sus impactos. Si el medio es anterior al proyecto, parece lógico que la primera acción fuese conocerlo y, posteriormente, elaborar el instrumento adecuado y compatible con aquel. Este esquema procesal sería el adecuado para una integración en el medio, frente al modelo actual, que es el inverso<sup>15</sup>. De este modo, el impacto ambiental no sería el efecto sobre el medio, sino la falta de integración en aquel, y su evaluación consistiría en la valoración de tal desintegración.

#### 4.2. Evaluación de planes y programas

La “Evaluación Ambiental Estratégica” (EAE) (Strategic Environmental Assessment-SEA) supone un estadio más avanzado que el de la Evaluación de Impacto Ambiental en la política preventiva para el logro del desarrollo sostenible<sup>16</sup>. Aplica los principios

<sup>15</sup> GÓMEZ OREA (1998: 30 y 231): “En este esquema el papel de la EIA se simplifica extraordinariamente, porque desplaza su objetivo hacia funciones de comprobación y porque simplifica los estudios de inventario y valoración ambiental. Su ubicación temporal en el proceso podría estar no en uno sino en dos momentos: inmediatamente después de seleccionar la alternativa a desarrollar y en las fases finales del proyecto de ingeniería.” En las pp. 655-677 recoge un “Ejemplo de documento de criterios para la integración ambiental de los proyectos sometidos a EIA”.

<sup>16</sup> El Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea en sesión 2253 de 1 de abril de 2000, en relación con el Convenio sobre la diversidad biológica, “cree que la evolución de la evaluación ambiental estratégica en la Unión Europea basada en los principios de la evaluación de impacto ambiental y reflejada en la normativa comunitaria pertinente, que destaca cuestiones como la participación pública y la evaluación de impacto en un contexto transfronterizo, confiere a la UE un cometido a escala mundial en la consecución de buenas prácticas de aplicación del



de la evaluación a las decisiones sobre Políticas, Planes y Programas que preceden a los proyectos. Realiza una evaluación anticipada, encadenada y sucesiva desde los niveles de las decisiones políticas, que estructuran medioambientalmente los planes, y éstos a los programas que fundamentan los proyectos.

Así lo entendió el *Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (1993-2000)* cuando afirmó que:

“la integración de la evaluación ambiental dentro del proceso de planificación a gran escala, no sólo reforzará la protección del medio ambiente, fomentando una óptima gestión de los recursos, sino que contribuirá a reducir aquellas disparidades en la competencia internacional e interregional por los nuevos proyectos de desarrollo que surgen en la actualidad debido a las discrepancias en las prácticas de evaluación de los Estados miembros”.

La evaluación ambiental de planes y programas se había introducido en la Directiva 92/43, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>17</sup>.

La preocupación sobre la evaluación de los Planes había quedado reflejada en el Reglamento 2052/88, de 24 de junio sobre los Fondos Estructurales, así como en el Reglamento 1268/99, de 21 de junio de 1999 que integró la protección del medio ambiente “en la definición y aplicación de los Fondos”

artículo 14 del Convenio”. También “afirma que la evaluación ambiental estratégica, al incorporar a la toma de decisiones relativa a programas y planes preocupaciones medioambientales, económicas y sociales permite conseguir un enfoque más amplio (que incluye los efectos acumulativos, de sinergias inducidos gracias al intercambio de información sobre la evaluación de impacto y la evaluación de proyectos) fomentará el desarrollo sostenible y, por tanto, los objetivos del Convenio”.

<sup>17</sup> Artículo 6.3: “Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”.

<sup>18</sup> A tal fin se estableció una metodología en el *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la UE*, Dirección General de Medio Ambiente de la UE, Bruselas, 1999. Fue redactado por encargo de la Dirección General XI, por Environmental Resources Management.

<sup>19</sup> *SEA Existing Methodology, 1994. SEA Case-Studies, 1996. SEA Status, Challenges and Future Directions, Ministerio del Medio Ambiente de los Países Bajos, 1996. The Practice of*

(Art. 2), de modo que la evaluación previa forma parte de los planes, programas e intervenciones (Art. 41)<sup>18</sup>. La Agenda 2000 recogió, como un aspecto fundamental de la aplicación de los Fondos, la evaluación ambiental de los Planes de Desarrollo Regional.

Tales pronunciamientos reflejaron una clara conciencia de la necesidad de la citada evaluación de los Planes, Programas y Políticas. La existencia de legislación comparada, estudios y metodologías sobre la materia<sup>19</sup>, condujo a considerar la necesidad de elaborar y promulgar una nueva Directiva que estableciera un marco general comunitario, de obligado cumplimiento, para la evaluación ambiental de planes y programas de usos del suelo y que ampara el sistema recogido en la Directiva 85/337, ya que una recomendación no vinculante resultaría insuficiente. A tal fin se elaboró un proyecto de directiva marco que dejaba en manos de los Estados la forma de cumplirla conforme a los sistemas nacionales de elaboración y aprobación de planes y programas, integrando la “evaluación ambiental estratégica” en los actuales o introduciendo otros<sup>20</sup>.

En la reunión del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, celebrada en Sofía los días 26 y 27 de febrero de 2001, se acordó elaborar un protocolo vinculante en materia de evaluación ambiental estratégica para su aprobación en la Conferencia a celebrar en Kiev en mayo de 2003.

*Strategic Environmental Assessment, 1996*. La UE elaboró y publicó en 1998 obras en relación con la materia: *Case studies on strategic environmental assessment. Final report, Volume I-comparative analysis of case study findings, conclusions and recommendations; Volume II-case studies*, Luxembourg, 1998; *Strategic environmental assessment legislation and procedures in the Community, Volume I and II*, Luxembourg, 1998.

<sup>20</sup> La Comisión realizó una propuesta el 4 de diciembre de 1996, que fue objeto de la Posición común sobre una Directiva 25/2000 de 30 de marzo (DOCE, C-137, de 16 de mayo). En la sesión del Consejo de Medio Ambiente de 1 de abril de 2000 se expuso: “Según la posición común, se efectuará una evaluación medioambiental para todos los planes y programas que se elaboren en una serie de sectores, como la agricultura, la industria, los transportes, el turismo, el acondicionamiento del territorio, etc. Que servirán de marco de aplicación de los proyectos incluidos en la Directiva EIE (Directiva 85/337) [...] o para los que, habida cuenta de las incidencias que podrían tener en determinados lugares, se requiera una evaluación a tenor de la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y flora y fauna silvestres). No están incluidos los planes ni los programas financieros o presupuestarios elaborados en el marco de los Fondos Estructurales durante el periodo de programación 2006/2006”.

En el Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2002-2010, se alude a la necesidad de “introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo”. A tal fin propone “mejorar la aplicación de la directiva sobre evaluación de impacto ambiental e introducir plena y correctamente las evaluaciones ambientales estratégicas tras su adopción a nivel comunitario”.

Tras este largo proceso, la Evaluación Ambiental Estratégica se abrió camino como técnica preventiva en el sistema ambiental comunitario a partir de los programas y de su previsión en medidas sectoriales hasta dar lugar a la *Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Su artículo 1 concreta su objetivo en

“conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, [...] de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”.

La definición legal refleja las ideas básicas que ha venido utilizando la doctrina. En este sentido se expuso que la “Evaluación Ambiental Estratégica” (EAE) es “el proceso formalizado, sistemático y global de evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa y de sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de dicha evaluación, y de su utilización para una decisión pública responsable” THERIVEL & alia; WOOD (1991: 2-3) y WOOD *et alii* (1992: 3-22)<sup>21</sup>.

El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de*

*los Fondos Estructurales de la Unión Europea* definió el estudio de impacto ambiental estratégico como el

“proceso sistemático de evaluación de las consecuencias sobre el medio ambiente de las actividades de una política, plan o programa propuestos que tiene por objeto conseguir que éstas queden perfectamente incorporadas y sean tenidas debidamente en cuenta en la fase más temprana del proceso de toma de decisiones”<sup>22</sup>.

En los ordenamientos jurídicos en los que la evaluación de impacto ambiental alcanza a los planes, programas y acciones normativas, la definición de aquélla es integradora de todo el proceso de decisión, incluso del puramente normativo. De modo que los planes y programas incluyen consideraciones operativas sobre los futuros proyectos CANTER (1997: 21).

Esta primera fase evaluadora permite adoptar alternativas y medidas en las decisiones que condicionan los proyectos futuros, reduciendo la incidencia ambiental de estos últimos<sup>23</sup>. En todo el proceso de toma de decisiones se considera su impacto, de modo que los objetivos se concreten en políticas, estas se plasmen en planes, para cuyo desarrollo se elaboren programas, en los que se apoyen los proyectos de ejecución. La Evaluación Ambiental Estratégica representa un camino de progreso en el logro del desarrollo sostenible, por cuanto tiene las siguientes ventajas:

- a) La valoración ambiental se realiza en la toma de decisiones con un enfoque *adaptativo*, que evalúa ambientalmente la política, el plan o el programa que constituyen el fundamento del proyecto posterior. Supone un estadio más avanzado que el meramente *semiadaptativo* de la evaluación de los proyectos y que el meramente *reactivo*

<sup>21</sup> Los términos básicos utilizados son definidos con los siguientes significados: Política: la inspiración y orientación de una acción. Plan: conjunto de objetivos coordinados y limitados en el tiempo para la aplicación de la política. Programa: conjunto de proyectos en un ámbito determinado.

<sup>22</sup> Redactado por encargo de la Dirección General XI, por Environmental Resources Management, Luxemburgo, 1999, p. 14.

<sup>23</sup> En el informe emitido por la Comisión al Parlamento y al Consejo en 1993, sobre la eficacia de la Directiva de EIA, se

afirmó: “[...] se desprende que la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos se lleva a cabo demasiado tarde en los procesos de planificación y decisorio, lo cual hace que no se considere la posibilidad de adoptar alternativas de los proyectos concretos que se estén estudiando ni de su emplazamiento o trazado [...]”. Esta limitación es inevitable porque se trata de un instrumento que se limita a evaluar el impacto ambiental de proyectos concretos, mientras que antes de él ya se han adoptado algunas decisiones importantes de política que, por lo tanto, limitan el espacio de maniobra a nivel de proyecto aislado”.

posterior a la decisión de ejecución GÓMEZ OREA (1998:10).

- b) Los impactos acumulativos y las alternativas son considerados y valorados adecuadamente en los momentos iniciales, aumenta la participación pública y las decisiones son más previsoras-protectoras que las puramente reactivas que se toman sobre los proyectos y las acciones finales.
- c) Se valora las implicaciones medioambientales de las alternativas a la opción escogida en las primeras etapas del proceso de planificación; abriéndose la posibilidad de adoptar una opción que sea medioambientalmente superior, que no hubiera podido ser considerada realista en la EIA del proyecto.
- d) Los impactos acumulativos y sinérgicos, asociados con los desarrollos múltiples, pueden ser identificados más fácilmente, y más eficiente y económicamente mitigados, si la valoración se realiza en una etapa temprana del proceso de planificación y a una escala suficiente de actividad agregada.
- e) La ordenación y el uso del suelo pueden mejorarse si la valoración medioambiental se integra sistemáticamente en su planificación, así como en la etapa de control del desarrollo.
- f) Las valoraciones de los impactos en las etapas que son más apropiadas permiten simplificar y mejorar el proceso, incluyendo la fase de valoración del proyecto.
- g) La extensión del sistema de valoración a las políticas, planes y programas hace posible tener en cuenta y valorar los impactos de las medidas que no son implementadas a través de proyectos concretos<sup>24</sup>.

Se ha de hacer constar que para la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica existen dificultades técnicas y procesales:

- a) La toma de decisiones en los niveles superiores y, por tanto, más amplios en

objetivos, espacio y alternativas, tiene gran complejidad y dificultad para poder discernir cual sea la más adecuada para el futuro sobre un espacio que será tratado por instrumentos subordinados, sean programas o planes.

- b) La información, que permita la decisión en los niveles superiores, es escasa, de difícil valoración y, a veces, insuficiente para una estimación de los impactos que vayan a producir los desarrollos.
- c) La gran cantidad y variedad de alternativas que a tal nivel se pueden plantear dificultan el proceso de participación, de valoración y de decisión.
- d) La imprecisión de muchas determinaciones de tales instrumentos no permite concretar ni el contenido ni el alcance de los impactos ambientales que puedan provocar.
- e) Escasa precisión sobre las acciones a desarrollar por fijarse líneas estratégicas que, posteriormente, se podrán adaptar y concretar en medidas de desarrollo.

Tales dificultades conducen a la falta de precisión de algunas decisiones o a dejarlas a merced de posteriores cambios, necesarios por la insuficiencia de los elementos que sirven para adoptarlas. Se trata de decisiones institucionales que considerarán las implicaciones de la evaluación de las políticas, planes y programas en el contexto de sus intereses, incluso de los electorales y de la sensibilidad ambiental del momento. De modo que la propia naturaleza dinámica del proceso político significa que las decisiones se produzcan en el ámbito de la oportunidad, sometándose a un encadenamiento de modificaciones y reelaboraciones. Esto puede conducir a que una serie de acciones sean puramente políticas y que carezcan de firmeza y continuidad, incluso cuando estén formalmente adoptadas y sancionadas. En este sentido constituyen un claro ejemplo las continuas modificaciones del planeamiento urbanístico o las actuaciones al margen del mismo, motivadas por acciones y

<sup>24</sup> Por ejemplo, cambios de prácticas o gestión en la agricultura, como preveía el borrador de la Directiva para la

valoración medioambiental de Políticas, Planes y Programas, de 10-1-1991.

sancionadas por instrumentos puramente oportunistas, que han configurado lo que TERÁN denominó un “planeamiento imposible”<sup>25</sup>.

La evaluación ambiental de planes y programas se ha introducido en la legislación medioambiental y de ordenación territorial autonómica:

- a) La Comunidad Autónoma de Canarias en su Ley 11/1990, de 13 de julio, de protección del impacto ecológico, previó la “Evaluación Detallada de Impacto Ecológico” de los Planes de Ordenación de Regadíos y los de Montes con carácter general y cuando estos últimos afectasen a áreas de sensibilidad ecológica.
- b) La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía regula el estudio de Impacto Ambiental de los planes y programas (Arts. 2, 3 y 9), que “recogerá expresamente sus efectos globales y las consecuencias de sus opciones estratégicas, así como la repercusión de aquellas previsiones susceptibles de ejecución sin necesidad de plan o proyecto posterior sometido a evaluación individualizada” (Art. 139). En el anexo se recogen los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones” (20), además de los “Planes y Programas de Infraestructuras Físicas que supongan alteración para el medio ambiente” (24).
- c) La Ley 6/1996, de 23 de octubre, de la Comunidad de Castilla-León, sobre Evaluación de Impacto Ambiental y auditorías ambientales, incluye las “evaluaciones estratégicas de planes y programas” entre las técnicas que regula (Art. 1.1.). De modo que

“la Junta [...] efectuará una evaluación estratégica previa de las repercusiones ambientales de los planes y programas de

desarrollo regional, antes de su aprobación y específicamente de aquellos con contenido plurisectorial aplicados a determinadas zonas geográficas, con el fin de prevenir los potenciales efectos ambientales transectoriales y de estudiar las alternativas pertinentes” (Art. 1.3).

Los sectores a los que se aplica tal evaluación se enumeran en el artículo 19, con las determinaciones establecidas por el artículo 20.

- d) La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Comunidad Autónoma Vasca, sobre Protección del Medio Ambiente, incluye en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental:

“los planes y proyectos” de su anexo I (Arts. 40 y 41), con el objetivo de “introducir en las primeras fases del proceso de planificación, y en orden a la elección de las alternativas más adecuadas, el análisis relativo a las repercusiones sobre el medio ambiente teniendo en cuenta los efectos acumulativos y sinérgicos derivados de las diversas actividades” (Art. 42.a).

El anexo I incorpora las Directrices de ordenación del territorio y los distintos tipos de planes territoriales, planes generales y normas subsidiarias de planeamiento.

- e) La Comunidad de Castilla-La Mancha la ha introducido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, especificando en el objeto y en el ámbito de aplicación de la evaluación a “los planes, programas, proyectos y actividades” (Art. 2).

### 4.3. Evaluación de impacto ambiental

El impacto es el efecto, huella o señal que en el medio ambiente deja la obra o actividad humana, alterando su situación inicial. Su efecto será más negativo cuanto mayor sea la calidad ambiental y menor su capacidad para resistirlo. Pero también su trascendencia depende del signo positivo o negativo del

<sup>25</sup> DE TERÁN (1978:19), “al hablar de planeamiento imposible debe entenderse la imposibilidad, referida a la viabilidad y validez de las propuestas del planeamiento, es decir, a la imposibilidad de un planeamiento creíble en cuanto a la utilidad de sus posibilidades de incidencia sobre la realidad

concreta que es su objetivo, puesto que en sentido estricto siempre es posible desarrollar formalmente algún tipo de planeamiento, aunque sea perfectamente inútil, o válido sólo a otras clases de efectos, como los revulsivos, didácticos o teóricos de interés político o cultural”.



impacto y de su valor por su magnitud e incidencia. El impacto supone una acción, que produzca un efecto sobre valores ambientales protegidos:

- a) Una acción, por medio de obras o actividades, que se produce en un entorno del que obtiene los insumos (recursos y las materias primas) que utiliza; sobre el que asienta su actividad y los elementos que la hacen posible y sobre la que recaen los efluentes que produce<sup>26</sup>.
- b) Que produzcan una alteración, directa o indirecta, de las condiciones ambientales por afectar a los recursos naturales o a los ecosistemas, producción de emisiones de contaminantes, por cambios en los usos del suelo o utilizándolo de modo inadecuado<sup>27</sup>. Se entiende por efecto directo el que tiene una incidencia inmediata en el medio, mientras que el indirecto o secundario afecta a la interdependencia o relación entre los sectores ambientales. El efecto es acumulativo cuando se prolonga en el tiempo o se incrementa su gravedad, por no existir o no aplicarse los sistemas adecuados para su eliminación, reducción o compensación.
- c) Que afecte a valores ambientales protegidos como la salud humana, la calidad de vida, la diversidad de especies y la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida<sup>28</sup>.

Según GÓMEZ OREA (1998: 162):

<sup>26</sup> ODUN (1969:18) "el hombre es el organismo más poderoso por lo que se refiere a la capacidad de modificar el funcionamiento de ecosistemas. La capacidad del hombre para cambiar y controlar parece avanzar más rápidamente que su comprensión e inteligencia de los resultados de los cambios profundos que está en su mano llevar a cabo [...] esta es una situación peligrosa, porque el chapucear con ecosistemas básicos podrá traducirse ya sea en un futuro glorioso para la humanidad, o, por el contrario, en su total destrucción, si los errores que comete son demasiado grandes. Aunque la naturaleza esté dotada de una elasticidad considerable, los límites de los mecanismos homeostáticos se dejan rebasar fácilmente, con todo, por la acción del hombre".

<sup>27</sup> Para ODUN, (1969:8), "los organismos vivos y su ambiente inerte (abiótico) están inseparablemente ligados y actúan recíprocamente entre sí. Cualquier área de la naturaleza que comprenda organismos vivientes y sustancias inertes actuando recíprocamente para producir un intercambio de materiales entre los elementos vivientes y los inertes es un sistema ecológico o ecosistema".

"la alteración se mide por la diferencia entre la evolución en el tiempo que tendría el entorno o alguno de los factores que lo constituyen, en ausencia de la actividad causante y la que tienen en presencia de ésta".

En el mismo sentido ESTEVAN BOLEA (1984:3) lo define como:

"la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado, tal y como resultaría después de la realización del proyecto, y la situación del medio ambiente futuro, tal como habría evolucionado normalmente sin tal actuación"<sup>29</sup>.

Se trata de corregir tal diferencia para que el medio ambiente futuro, resultado de la acción, mantenga la calidad de su evolución natural o, al menos, se le aproxime corrigiendo los efectos negativos de aquella. De tal modo que la evaluación de impacto ambiental está concebida como instrumento de conocimiento al servicio de la decisión ESTEVAN BOLEA (1984:2).

No es cualquier efecto el que se considera determinante de la Evaluación de Impacto Ambiental. La valoración del impacto se vincula a su "significado", de modo que resulte apreciado cuando sea "significativo" o afecte "significativamente"<sup>30</sup>. El efecto "significativo" es también la referencia para la evaluación de los planes y programas (Arts. 1 y 3.4 D. 2001/42). El significado del impacto está en función de su contexto e intensidad, que determinan la sostenibilidad o capacidad, objetivada y técnicamente valorable, de soportarlo, tanto en la capacidad como en el tiempo para

<sup>28</sup> Según el preámbulo de la Directiva 85/337, que los enumera en el artículo 3, así como los artículos 2.1.b) del RDL 1302/1986 y 6 del RD 1131/1988.

<sup>29</sup> Para MORENO (1993:169) "ambiente e impacto son, pues, los dos conceptos que, a su vez, sirven de apoyo a la definición de esta potestad [...] el impacto es la "diferencia neta" de la calidad ambiental resultante con y sin la ejecución de la acción en cuestión".

<sup>30</sup> Conforme a la Directiva 97/11 deberán ser sometidos a evaluación de impacto ambiental "los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente", lo que en la Directiva 85/337 era "repercusión importante". La *National Environmental Policy Act* (NEPA) norteamericana se refiere a cuanto afecte "significativamente", mientras que la Ley de Canadá lo hace a los efectos "significativos". En el Anexo III del R.D.-L. 9/2000, de 6 de octubre, entre los criterios de selección se hallan "los potenciales efectos significativos de los proyectos". El *Council on Environmental Quality* (CEQ) de EE.UU. substituyó en 1986 la denominación por la de "análisis de lo razonablemente previsible".

hacerlo y en las secuelas que puedan producirse<sup>31</sup>.

En la percepción de la sostenibilidad, por la valoración de los estándares de aceptabilidad, existe un componente de valoración subjetiva, que trata de ser reducida por la objetivación normativa de los criterios de apreciación y calificación (compatible, moderado, severo o crítico). Todo ello debe tener como fundamento un criterio ecológico de sostenibilidad<sup>32</sup>.

Al carácter “significativo” se dan tres alcances en función de su reconocimiento institucional, público o técnico, según los “Principios y Directrices” del sistema norteamericano CANTER (1997: 27-28):

- a) El “significativo basado en el reconocimiento institucional”: se desprende de la valoración del recurso o calidad ambiental por medio de leyes, planes y otros documentos públicos.
- b) El “significativo basado en reconocimiento público”: está referida a la valoración de un recurso o calidad por la población por medio de debates, apoyos, rechazos y conflictos, costumbres o valores tradicionales, que determinan una conciencia ambiental susceptible de variación en el tiempo y la intensidad.
- c) El “significativo basado en el reconocimiento técnico”: se fundamenta en el conocimiento o juicio técnico o científico de un recurso o valor ambiental<sup>33</sup>.

En función de las ya señaladas interacciones entre la actividad y el entorno (insumos, espacios físicos y efluentes) se

clasifican los impactos en los siguientes grupos:

- Por sobreexplotación de los recursos naturales y las materias primas renovables, no renovables que se consumen o no con su utilización.
- Por ocupación/transformación del espacio y/o cambio en los usos del suelo.
- Por contaminación, en función de su capacidad de autodepuración, procesado/filtrado o dispersión de los efluentes, así como de la carga crítica como umbral de concentración aceptable o no.
- Por declive o ausencia de actividad en supuestos de subexplotación de recursos o ecosistemas y de impacto de pasividad ante situaciones de impacto o degradación GÓMEZ OREA (1998: 174-180).

## 5. ÁMBITO DE APLICACIÓN

### 5.1. De la evaluación ambiental estratégica

Las Directivas 85/337 y 97/11 incorporaron al sistema medioambiental comunitario la evaluación de impacto ambiental como procedimiento y técnica previos a la autorización de los proyectos con repercusión en el medio ambiente. Sin embargo, como se ha expuesto, se ha llegado a la conclusión de que existe un nivel previo al de elaboración, aprobación y ejecución de los proyectos, que es el de los planes y programas para los que se ha estimado necesaria una valoración de sus efectos medioambientales. La evaluación en

<sup>31</sup> Para GÓMEZ OREA (1998: 173), “los impactos derivados de la utilización de recursos ambientales adquieren significación en la medida en que la extracción se aproxima a la tasa de renovación para los renovables o a unas determinadas intensidades de uso para los que no lo son; los producidos por la ocupación/transformación de un espacio la adquieren en la medida en que tal ocupación se aparte de la capacidad de acogida del medio y los relativos a la emisión de efluentes serán significativos en la medida en que se aproxime a la capacidad de asimilación de los vectores ambientales; en todo caso, la superación de estos umbrales debe ser siempre entendida como impacto significativo; si esto ocurre de forma ocasional puede ser aceptable aunque ha de procurarse la corrección, pero si sucede de forma continuada y permanente el impacto será inaceptable, y la actividad rechazada si no consigue corregir esta situación”.

<sup>32</sup> Según la Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad, acordada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo

de 1994: “La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos naturales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica, además, el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre”.

<sup>33</sup> Para BUFFINGTON & alia (1980), “un impacto es significativo si resulta en un cambio que es mensurable en un programa de muestreo estadísticamente correcto y si persiste, o se espera que persista, más de varios años en el ámbito de la población, la comunidad o el ecosistema”.

tal fase garantizaría una mayor protección medioambiental por el control de los impactos en el origen de los proyectos. Así lo recogió el *Borrador de Directiva sobre la valoración medioambiental de Políticas, Planes y Programas* de 1991:

- La valoración de las implicaciones medioambientales de alternativas a la opción escogida en las etapas primeras del proceso de planificación abre la posibilidad de adoptar una alternativa que sea medioambiental y/o económicamente superior pero que no habría podido ser considerada realista en la fase última de EIA del proyecto;
- los impactos acumulativos y sinérgicos asociados con los desarrollos múltiples pueden ser identificados más fácilmente, y más eficiente y económicamente mitigados, si la valoración tiene lugar en una etapa suficientemente temprana en el proceso de planificación y a una escala suficiente de actividad agregada;
- la planificación del uso del suelo y el proceso de control de su desarrollo pueden mejorarse si la valoración medioambiental se integra sistemáticamente en la planificación del uso del suelo así como en la etapa de control del desarrollo;
- al enfocar las valoraciones en las etapas y los impactos que son más apropiados, se pueden simplificar y canalizar las valoraciones de las otras etapas del proceso, incluyendo la fase de valoración del proyecto;
- la extensión del sistema de valoración posibilita tener en cuenta y valorar los impactos de las medidas, dentro de las políticas, planes y programas, que no son implementadas a través de proyectos concretos (como por ejemplo cambios de prácticas o gestión en la agricultura).

El objeto de la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas es, según la posición común del Consejo sobre la propuesta de Directiva:

“garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación de

planes y programas con el fin de fomentar un desarrollo sostenible. La propuesta permitirá determinar los efectos medioambientales significativos que puedan tener determinados planes y programas, describirlos y evaluarlos durante su preparación y antes de su adopción. Se elaborará un informe ambiental, que se transmitirá a las personas interesadas y a las autoridades medioambientales competentes para que puedan formular sus observaciones [...] Por último, deberán tomarse en consideración los resultados de todo este proceso a la hora de adoptar las correspondientes decisiones. Una vez adoptado el plan o programa, se deberá informar a las personas y autoridades medioambientales interesadas, así como a cualquier Estado miembro que haya sido consultado”<sup>34</sup>.

Los objetivos que persigue la Directiva 2001/42 son enumerados por su artículo 1:

“conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible”.

Por medio de esta técnica se garantiza la realización de una evaluación ambiental de determinados planes y programas, para tener en cuenta los resultados de la evaluación en la preparación y adopción de los mismos. Por tanto, durante el procedimiento administrativo y antes de la decisión definitiva, se ha de realizar un estudio cuyas conclusiones deben ser consideradas por aquellos.

A tal fin se garantiza “la realización de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” (Arts. 1 y 3.1), que constituyen su ámbito de aplicación en los términos de los artículos 2 y 3 de la Directiva:

#### **1. Planes y programas afectados por la evaluación**

- A) En la definición abstracta del artículo 2, se entiende por “plan” y “programa”, incluidos los cofinanciados por la Comunidad y las modificaciones de los mismos

<sup>34</sup> CE 25/2000 de 30 de marzo, publicada en DOCE, C-137, de 16 de mayo. MORENO (2000: 133 y ss).

- “cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo por parte de un Parlamento o Gobierno, y
- que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas” (Art. 2).

La evaluación se realizará cuando los planes y programas “puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” (Arts. 1 y 3.1).

- B) En concreto, el artículo 3.2 dispone “serán objeto de evaluación medioambiental” todos los que
- a) se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 83/337/CEE<sup>35</sup>, o
  - b) atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la Directiva 92/43/CEE<sup>36</sup>.
  - c) Los planes anteriores que establezcan usos de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente (Art. 3.3).
  - d) Otros planes y programas distintos a los anteriores, que establezcan el marco para la posterior autorización de proyectos, si los Estados

miembros determinan que el plan o programa puede tener efectos medioambientales significativos (Art. 3.4).

La decisión estatal a que se refieren los dos apartados anteriores (Art. 3.3 y 4) se adoptará caso por caso, especificando tipos de planes y programas o combinando ambos criterios, siempre teniendo en cuenta lo establecidos en el anexo II para garantizar que los que tengan efectos previsiblemente significativos queden incluidos en el ámbito de la Directiva. Estos criterios están referidos a

1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:
  - la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos,
  - el grado en que el plan o programa influye en otros planes y programas, incluidos los que estén jerarquizados,
  - la pertinencia del plan o programa para la integración de aspectos medioambientales, con el objeto en particular de promover el desarrollo sostenible,
  - problemas medioambientales significativos para el plan o programa,
  - la pertinencia del plan o programa para la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente (por ejemplo, los planes y programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos).
2. Las características de los efectos y de la zona de influencia probable, considerando en particular:

<sup>35</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Fue modificada por la directiva 97/11/CE.

<sup>36</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. Fue modificada por la Directiva 97/72/CE.

- la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos,
- el carácter acumulativo de los efectos,
- la naturaleza transfronteriza de los efectos,
- los riesgos para la salud humana o el medio ambiente (debidos, por ejemplo, a accidentes),
- la magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas),
- el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de:
  - las características naturales especiales o el patrimonio cultural,
  - la superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente,
  - la explotación intensiva de la tierra;
  - los efectos en zonas o parajes con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.
- ordenación territorial y las modificaciones de los existentes, cuya preparación y adopción corresponda a una competente, o que una autoridad competente prepare para su adopción mediante un acto legislativo; que formen parte del proceso decisorio en relación con la ordenación territorial con el objetivo de establecer el marco para futuras autorizaciones; que incluyan disposiciones sobre la naturaleza, dimensiones, localización y condiciones de explotación de proyectos.
- Los planes y programas sectoriales como el transporte (incluidos los corredores de transporte, las instalaciones portuarias y los aeropuertos), la energía, el tratamiento de residuos, la gestión de recursos hídricos, la industria (incluida la extracción de recursos minerales), las telecomunicaciones y el turismo (Art. 2).
- Las modificaciones de planes y programas de menor importancia y los que determinen el uso particular de zonas pequeñas de ámbito local sólo deberán someterse a evaluación cuando los Estados miembros consideren que pueden producir un impacto significativo negativo en el medio ambiente (Art. 4.3 y 4).
- Habían de ser planes o programas oficiales, sobre usos del suelo generales o sectoriales, adoptados por autoridades competentes o por acto legislativo, que establezcan un marco para la posterior autorización de los proyectos.

La decisión de los Estados, además de tomar en cuenta los citados criterios, deberá cumplir dos requisitos:

- a) Consultarán a las autoridades que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas (Arts. 3.6 y 6.3).
- b) Garantizarán que los resultados del estudio y los motivos para no requerir una evaluación ambiental conforme a los artículos 4 a 9 se pongan a disposición del público (Art. 3.7).

El Proyecto de Directiva propuesto por la Comisión el 4 de diciembre de 1996 fue menos ambicioso en la definición del concepto de plan y programa, remitiéndose a los de:

## 2. Planes y programas excluidos de la evaluación

La Directiva 2002/42 excluye de su ámbito de aplicación a los planes y programas “debido a sus características particulares”:

- a) Los que tengan como único objetivo el servir los intereses de la defensa nacional y casos de emergencia civil.



- b) Los de tipo financiero o presupuestario (Art. 3.8).
- c) Los cofinanciados con cargo a los periodos de programación vigentes de 2000-2006 para el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio, de disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, y 2000-2007 para el Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (Art. 3.9).

## 5.2. De la evaluación de impacto ambiental

El artículo 1 de la Directiva 85/337 dispuso que “se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente”. Lo confirmó el preámbulo de la Directiva 97/11 al afirmar que aquella “tiene como objetivo facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado *proyecto* con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente”. El artículo 1.2 de la primera definió el proyecto como “la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras”, o como “otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo”.

Conforme al artículo 2.1, conforme a la Directiva 97/11, “los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en sobre el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se someterán al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos”. A los proyectos como objeto de la evaluación de su impacto ambiental se refieren los artículos

### 1. Proyectos incluidos

Son objeto de los estudios de evaluación de impacto ambiental “los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra

actividad”, que detalla el anexo del R.D.L. 1.302/1986 [cfr. *Documentación* en este número de CyTET]:

A la citada relación deben incorporarse “las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal, arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas”, según la disposición adicional 2ª de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Asimismo cabe la posibilidad de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales establezcan como una de sus determinaciones la “concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicarse el régimen de evaluación previsto en el R.D.L. 1.302/1986, de 28 de junio”, conforme al art. 4.4-f) de la citada Ley 4/1989 de 27 de marzo.

### 2. Proyectos excluidos

La disposición adicional 1ª exceptúa de la necesidad de elaborar el estudio de evaluación del impacto a “los proyectos relacionados con la defensa nacional y a los aprobados específicamente por una Ley del Estado”.

### 3. Proyectos exceptuables

Esta exclusión la extiende la disposición adicional 2ª a “supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado”, para un proyecto determinado, decisión que corresponde al Consejo de Ministros.

El Reglamento considera en su artículo 3 que se trata de “proyectos exceptuables”, por decisión del Consejo de Ministros, quien deberá informar a la Comisión de las Comunidades Europeas de los motivos que justifican la exención, con carácter previo al otorgamiento de la autorización, poniendo a disposición del público las informaciones relativas a dicha exención y las razones que la justifican y examinará la conveniencia de efectuar otra forma de evaluación y determinar si procede hacer públicas las informaciones recogidas en la misma.

## 6. LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN

### 6.1. Los estudios de evaluación ambiental estratégica

La “evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” es el medio para conseguir el objetivo de la Directiva 2001/42. El artículo 2.b) define la evaluación como

“la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9”.

Tal evaluación ambiental formará obligatoriamente parte de los procedimientos de los planes y programas incluidos en el ámbito de aplicación conforme al artículo 3:

- a) Durante la preparación y antes de la adopción o tramitación de un plan o programa por procedimiento legislativo (Art. 4.1)<sup>37</sup>.
- b) En los procedimientos para la adopción de planes o programas, teniendo en cuenta sus niveles jerárquicos para evitar la repetición (Art. 4.2 y 3).

Se realizará “sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria” (Art. 11.1). Los Estados podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos a fin de evitar la duplicación de evaluaciones, cuando los planes o programas a los que afecten la exigencia de evaluación en virtud de normas distintas (Art. 11.2). Cuando los planes o programas estén cofinanciados por la Comunidad Europea la evaluación que se derive de esta Directiva se efectuará conforme a las disposiciones específicas de la legislación comunitaria para los mismos (Art. 11.3).

Constituye un procedimiento que se materializa en diversos trámites y documentos:

- A) Preparación de un informe sobre el medio ambiente que “contiene la información requerida en el artículo 5 y en el anexo I” (Art. 2.c)<sup>38</sup>. Conforme dispone el artículo 5, se
  - a) identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa,
  - b) establecerán las alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa

El informe se ha de elaborar teniendo en cuenta los “conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición” (Art. 5.2).

La información que se ha de facilitar para realizar el informe es la establecida en el anexo I, extremos que lo acercan a la metodología de la evaluación de impacto ambiental:

- a) un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes;
- b) los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa;
- c) las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa;
- d) cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el

<sup>37</sup> Dispone el artículo 13.3 que se aplicará a los que su primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004. Aquellos cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de la misma serán objeto de evaluación, salvo cuando los Estados decidan caso por caso que es inviable e informen al público de su decisión.

<sup>38</sup> El artículo 12.1 encomienda a los Estados miembros velar para que “los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicarán a la comisión toda medida que adopten en relación con la calidad de dichos informes”.

- plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE;
- e) los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración;
  - f) los probables efectos (secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos) significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores;
  - g) las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa;
  - h) un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;
  - i) una descripción de las medidas previstas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10;
  - j) un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.
- B) Celebración de consultas (Arts. 6 y 7)
- Dispone el artículo 6 que el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental sobre los mismos se pondrán a disposición con la debida antelación y plazos, en las modalidades de información y consulta que establezcan los Estados y que permitan expresar realmente la opinión sobre el proyecto antes de la adopción o tramitación de los procedimientos
- de las autoridades competentes en medio ambiente que puedan verse afectadas por las repercusiones medioambientales de los planes y programas;
  - del público determinado por los Estados miembros<sup>39</sup>, incluyéndose al afectado o susceptible de serlo, o que tenga interés en el proceso, incluidas las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas.
- Se prevé la consulta transfronteriza cuando un Estado miembro considere que la ejecución de un plan o programa pueda tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, al que se remitirá un ejemplar del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental antes de que sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo (Art. 7). Se podrá abrir un periodo de consultas entre los Estados y sobre las disposiciones para informar al público y autoridades medioambientales que puedan verse afectados para que expresen su opinión en un plazo razonable para hacerlo.
- C) Consideración del informe y las consultas en la toma de decisiones (Art. 8).
- Dispone el artículo 8 que durante la elaboración y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa se tendrá en cuenta
- el informe medioambiental elaborado conforme al artículo 5,

<sup>39</sup> Conforme al artículo 2.d) se entiende por público "una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo, con lo establecido en la

legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos".

- las opiniones manifestadas por las autoridades y el público en las consultas, conforme al artículo 6,
- las opiniones producidas en las consultas transfronterizas conforme al artículo 7.

D) Información sobre la decisión (Art. 9)  
La aprobación de un plan o programa dará lugar a una información a las autoridades ambientales, al público (Art. 6.3) y a los Estados consultados (Art. 7), poniendo a su disposición

- a) el plan o programa aprobado;
- b) una declaración que resuma como se le han integrado los aspectos medioambientales, el informe medioambiental (Art. 5), las opiniones expresadas (Art. 6), los resultados de las consultas (Art. 7), las razones de la elección del plan o programa aprobado a la vista de las demás alternativas razonables consideradas, y
- c) las medidas para su supervisión (Art. 10).

E) Supervisión  
El artículo 10 dispone que los Estados miembros deberán supervisar los efectos de la aplicación de los planes y programas importantes par identificar los efectos adversos previstos y permitirles llevar a cabo las medidas de reparación adecuadas. Para evitar duplicidades podrán utilizarse los mecanismos de supervisión existentes. La Directiva es muy esquemática respecto al contenido de la evaluación ambiental, como es propio de una norma de tal naturaleza. Sin embargo, podemos afirmar que ha asumido el esquema documental, procesal y metodológico de un instrumento más elaborado por las normas estatales y la práctica, como es la evaluación de impacto ambiental. Su descripción nos explicita lo que puede ser el contenido de las normas estatales

de transposición de los objetivos y las previsiones de la Directiva 2001/42.

## 6.2. Estudios de impacto ambiental

El proceso técnico de evaluación del impacto se plasma en un documento, que es el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EsIA), definido por el anexo I del R. D. 1131/1988, de 30 de septiembre, como:

"el documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce la declaración de impacto ambiental. Este estudio deberá identificar, describir y valorar de manera apropiada y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsibles que la realización del proyecto produciría sobre los distintos aspectos ambientales (efectos directos o indirectos: simples, acumulativos o sinérgicos; a corto, a medio o a largo plazo; positivos o negativos; permanentes o temporales; reversibles o irreversibles; recuperables; periódicos o de aparición irregular; continuos o discontinuos)"<sup>40</sup>.

El Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) no está formado sólo datos informativos y descriptivos, sino por las determinaciones, que sistematizan las fases conceptuales y metodológicas (Art. 7 R.D. 1131/1988):

- Descripción del proyecto y sus acciones.
- Examen de alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada.
- Inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas o ambientales claves.
- Identificación y valoración de impactos, tanto en la solución propuesta como en sus alternativas.
- Establecimiento de medidas protectoras y correctoras.
- Programa de vigilancia ambiental
- Documento de síntesis.

Constituye el reflejo documental de un proceso de información, análisis,

<sup>40</sup> El art. 2.2. del Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, define la EIA en los siguientes términos: "Estudio dirigido a identificar y predecir los efectos debidos a la explotación minera sobre los recursos naturales, el medio ambiente y socioeconómico de la zona, así como sobre el paisaje, evaluándose los efectos transitorios y definitivos, con el fin de tomar las medidas de

prevención posibles y planificar la restauración y protección ambiental necesaria". El artículo 237 del R.D. 849/1986, de 11 de abril, dispone que los estudios de evaluación "identificarán, preverán y valorarán las consecuencias o efectos que las obras o actividades que el peticionario pretenda realizar puedan causar a la salubridad y al bienestar humanos y al medio ambiente".

identificación y evaluación de los impactos, de las medidas por introducir y del control a realizar. Podemos hablar de una metodología para la realización del estudio, porque especifica el contenido y las acciones para lograrlo y documentarlo. Para su elaboración se pueden utilizar diversos métodos que se deberán justificar, incluso recomendando que se ajusten a “normas o estudios técnicos de general aceptación”<sup>41</sup>.

El Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) no es un requisito administrativo más, sino un instrumento para mejorar los proyectos e integrarlos en el entorno. Tiene tres significados en el proceso de evaluación y toma de decisiones:

- a) Es un medio para la protección del medio ambiente en sentido amplio, en cuanto hace posible la integración armónica de las actividades humanas, suprimiendo, reduciendo o compensando sus efectos negativos.
- b) Es un medio de información y participación del público y de las Administraciones afectadas en procedimientos administrativos abiertos. Constituye, además de una exigencia legal, una aportación democrática y una mejora de la eficacia por el apoyo social que pueda derivarse. La información y la participación serán óptimas cuantas más posibilidades existan a lo largo de las distintas fases del procedimiento de tramitación. En todo caso, se han de producir antes y después de la toma de decisión mediante de la declaración de impacto ambiental.
- c) Es un instrumento jurídico administrativo para la gestión medioambiental, que permite la toma de decisiones y el control de los efectos y condiciones impuestas en el acto administrativo de declaración del

impacto, en la autorización o en la concesión.

El Estudio es un documento de carácter técnico e interdisciplinar, que elaboran los equipos redactores por encargo del titular del proyecto. Sin negar su competencia profesional, sin embargo, se pone en duda su independencia o, al menos, la existencia de condicionamientos a las decisiones de aquel. Cabe la alternativa de que tales estudios sean redactados o encargados por el órgano ambiental, a lo que se objeta la pérdida de agilidad y la demora en el procedimiento. En todo caso, la Administración competente es la directa responsable de exigir, en uno y otro supuesto, el rigor técnico necesario en todos y cada uno de los contenidos, metodología, valoraciones y medidas que integran dicho estudio. La participación pública y de otras administraciones se ha de apoyar en dicho documento, lo que hace a la Administración competente responsable de que aquéllas no sean burladas, haciendo posible un trámite fraudulento en su contenido documental y de determinaciones. El que la Administración encomiende la redacción del Estudio ofrece más garantías de independencia y da mayor credibilidad al documento.<sup>42</sup>

El Estudio de Impacto Ambiental parte de la percepción del medio, identifica y valora los impactos y los cambios que se van a producir, prevé las consecuencias probables y diseña el nuevo estado de equilibrio del medio a través de las medidas correctoras y del programa de vigilancia ambiental.<sup>43</sup> A tal fin deberá considerar los tres objetivos siguientes:

- Establecer una imagen global y completa de la acción que el promotor proyecta realizar.
- Informar al público de las características del proyecto, de las modificaciones que sobrevendrán y de las consecuencias

<sup>41</sup> La primera norma que sistematizó la técnica evaluadora, la National Environmental Protection Act (NEPA) norteamericana de 1969 dispuso en su sección 102: “Todas las agencias del gobierno federal [...] utilizarán un enfoque sistemático, interdisciplinar para asegurar el uso integrado de las ciencias naturales y las ciencias sociales en la planificación y en la toma de decisiones que puedan tener impacto en el medio ambiente de los seres humanos [...], identificará y desarrollará métodos y procedimiento [...] que aseguren que tanto a las características medioambientales no cuantificadas como a los valores se les pueda dar adecuada consideración en la toma de decisiones,

junto a las consideraciones económicas y técnicas”. Vid. CANTER (1997: 4-6).

<sup>42</sup> Como dice GÓMEZ OREA (1998: 345) “[...] la credibilidad del estudio se asocia a la independencia de criterio, cuestión que adquiere relieve porque, en principio, el equipo es contratado por el promotor y surge, por ello, el riesgo de manipulación; no obstante el procedimiento de EIA incluye controles cual es la posibilidad de devolver el expediente en caso de sospecha de manipulación o la propia Declaración de Impacto Ambiental en cuyo condicionado es posible incluir precisiones sobre la información aportada o recabar información complementaria.”



- previsibles sobre su calidad de vida, etc.
- Favorecer la toma de una decisión clara y permitir un análisis medio-ambiental del proyecto.

El Estudio de Impacto Ambiental será objeto del procedimiento administrativo, con destacada participación pública y de las administraciones públicas, que hará posible la Declaración de Impacto Ambiental. A veces se confunde el estudio con el procedimiento al dárseles la misma denominación de “evaluación de impacto ambiental”. La Directiva 97/11 afirma en su preámbulo que “el procedimiento de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política de medio ambiente”, siendo el Estudio de Evaluación Ambiental el conjunto de documentos y determinaciones que facilita “a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente”. El R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio, considera a la evaluación “técnica singular” e “importantísimo procedimiento administrativo”.

Ahora bien, el procedimiento administrativo es sólo el cauce formal de una serie de actos que conducen al conocimiento y a la valoración del estudio para producir el acto administrativo de declaración de impacto ambiental. Tal pronunciamiento es el acto final, consecuencia de muchas decisiones previas sobre valoraciones de alternativas. Por muy perfectos y rigurosos que hayan sido el contenido del estudio de evaluación y el procedimiento, hemos de desechar la idea de que se trate de la opción óptima, porque, como dijo el Premio Nobel SIMON (1953: 141), “la toma de la mayoría de las decisiones humanas, sea de modo individual o colectivo, en cuanto afecta a la obtención y selección de alternativas satisfactorias, sólo en casos

excepcionales logra obtener alternativas óptimas”.

Este acto final puede implicar la inclusión o la exclusión de la disciplina de la evaluación y de la declaración del impacto, o en el régimen derivado de aquella cuando se produzca la exigencia evaluadora. La exclusión categórica no implica la inexistencia de deberes y consideraciones medioambientales en la obra o actividad, que se podrán derivar de otros instrumentos de protección del medio y de control de los efectos sobre el mismo<sup>43</sup>.

## 7. EL MÉTODO

Por medio del proceso de evaluación se incorporan las cuestiones medioambientales a la elaboración, ejecución y explotación de los planes, programas y proyectos. Partiendo del conocimiento del medio humano y natural se prevén y evalúan las alteraciones que puedan producir en aquellos. Una vez conocidas se incorporarán las medidas que reduzcan los impactos negativos y potencien los positivos, optándose por la alternativa más ventajosa en su conjunto. Todas las acciones y métodos que se utilicen tienen como objetivos:

- Elaborar una imagen global y completa de la acción que implique el plan, programa o proyecto y de sus efectos sobre el medio ambiente, previendo los cambios y la imagen o resultado finales.
- Transmitirlo al público para que pueda participar y aportar su valoración social.
- Hacer posible la decisión que sea medioambientalmente más ventajosa.

El método y la lógica científicos para su elaboración exigen una información previa y distintas acciones. En primer lugar, definir el problema que se plantea, a partir del cual se

<sup>43</sup> El anexo 2 del Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre, contiene especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1.302/1986 de 28 de junio. en cuanto se refiere a normas autonómicas, el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de la Comunidad Valenciana, y la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Comunidad Valenciana contienen sus propios anexos de actuaciones que precisan el estudio de impacto ambiental. El artículo 9 de la Ley de Andalucía de 18 de mayo de 1994 define el estudio de impacto ambiental como “el conjunto de documentos que deben presentar los titulares de planes, programas, proyectos de construcción, instalaciones y obras públicas o privadas, que se determinan reglamentariamente

para cada uno de ellos, en los que se recoja y analice la información necesaria para evaluar las consecuencias ambientales de la actuación que, entre las relacionadas en el anexo primero, se pretende ejecutar”.

<sup>44</sup> CANTER (1997:15) cita como ejemplo el Reglamento del Cuerpo de Ingenieros (US Army Corp of Engineers, 1988:3129) que encomienda a los comandantes de zona “estar alerta por si se producen circunstancias extraordinarias que pudieran exigir la necesidad de elaborar una evaluación ambiental o un estudio de impacto. Aunque no se plantee una evaluación ambiental o un estudio de impacto para una determinada actuación federal por haber sido excluida categóricamente, la actuación no queda exenta del cumplimiento de todas las demás leyes federales.”

formulan las diferentes hipótesis de trabajo con sus modelos y previsiones de resultados. Una vez seleccionada, se procede a su ejecución y, posteriormente, a valorar la adecuación de los resultados a las previsiones.

La Evaluación del Impacto Ambiental precisa identificar el impacto negativo, conocer el medio afectado, establecer predicciones y opciones, valorarlas, seleccionar alternativas, aportar factores correctores, etc. Para conseguirlo, se precisa una metodología científica que haga verosímiles, racionales y razonables tales procesos, objetivándolos en la medida de lo posible<sup>45</sup>.

Al mismo tiempo, proporciona una base común para obtener y sistematizar la información, así como para valorar las alternativas desde factores comunes de decisión, además del coste y eficacia de las medidas correctoras. También aporta criterios para obtener, analizar y transmitir la información. La metodología “es el modelo del proceso” a través del cual se va a desarrollar el trabajo por el conocimiento del medio, las aportaciones de los expertos y de los afectados. Permite coordinar el trabajo de todos los miembros del equipo pluridisciplinar que elabora la evaluación, en un proceso interactivo y cíclico, “camino iniciático” en el que el equipo “va formando opinión fundada sobre la oportunidad del proyecto y sobre la forma en que debe ser concebido, ejecutado y explotado” GÓMEZ OREA (1998: 276).

La necesidad de un método, que se concreta en diversas técnicas, se halla en la propia naturaleza del proceso y es una exigencia de los artículos 5.2 de la Directiva 2001/42 que se refiere a los “métodos de evaluación existentes”, 10 del R.D. 1131/1988 para que se detallen “las metodologías y procesos de cálculo utilizados en la evaluación o valoración de los diferentes impactos ambientales, así como la fundamentación científica de esa evaluación”. Además la identificación y valoración de los impactos será “cuantitativa, si fuese posible,

o cualitativa, expresará los indicadores o parámetros utilizados, empleándose siempre que sea posible normas o estudios técnicos de general aceptación”.

El método tiene utilidad total o parcial para cada una de las tareas del proceso, lo que permite su aplicación y justificación como una de las partes del contenido documental del estudio, que, a su vez, fundamenta las decisiones que en el mismo se adoptan. Se trata de conseguir que los responsables de las decisiones puedan conocer *ex ante* lo que pudiera acontecer *ex post* como efecto de las acciones sobre el medio. El método es una ayuda para la decisión, en cuanto persigue fundamentarla racionalmente en el conocimiento, aportando informaciones que prefiguran y proyectan los resultados, lo cual contribuye a mejorar el proceso de decisión ZOLLER & alii (1992 :13).

Para CANTER (1997: 75), “el uso de planteamientos científicos requerirá el del juicio profesional en la interpretación de los resultados”, por lo que:

“no hay una metodología universal que pueda aplicarse a todos los tipos de proyectos en cualquier medio en el que se ubiquen. Es improbable que se desarrollen métodos globales, dada la falta de información técnica y la necesidad de ejercitar juicios subjetivos sobre los impactos predecibles en la ubicación ambiental en la que pueda instalarse el proyecto [...]. Las metodologías no proporcionan respuestas completas a todas las preguntas sobre los impactos de un posible proyecto o del conjunto de sus alternativas [...] deben seleccionarse a partir de una valoración apropiada y de la experiencia profesional, debiendo utilizarse con la aplicación continuada de juicio crítico sobre los insumos de datos y el análisis e interpretación de resultados” CANTER (1997:72) y LEOPOLD (1991).

Son características deseables en cualquier método de evaluación las siguientes:

- a) Adecuar los métodos a las tareas de identificación de impacto o comparación

<sup>45</sup> GÓMEZ OREA (1998: 29), “una crítica común a la EIA es la ausencia de criterios objetivos que proporcione seguridad a los promotores de proyectos, particularmente los de iniciativa privada; se considera que estos últimos son tratados con más rigor que los públicos y con más alto nivel de discrecionalidad por parte de los funcionarios del órgano

ambiental. Esta es una crítica justificada que podría resolverse elaborando criterios objetivos de valoración comunes para todos los proyectos; pero esta idea no acaba de imponerse, de un lado, por su dificultad intrínseca y, de otro, porque no parece existir voluntad decidida de objetivar las valoraciones.”

- de opciones, por la distinta utilidad de aquéllos.
- b) Objetivarlos de modo que sean suficientemente independientes de los puntos de vista del evaluador y sus sesgos personales, dando los mismos resultados al margen de los grupos evaluadores.
  - c) Deben ser económicos en costes y requerimientos de datos, tiempo de investigación, personal, equipo, instalaciones, etc.

Se ha de relativizar la valoración científica del efecto o impacto ambientales significativos por la propia naturaleza del conocimiento científico, así como por la falta de conocimientos sobre todos los mecanismos de impacto y de sus numerosas variables. Hemos constatado la evolución que se ha producido respecto al propio valor del medio hasta convertirlo en paradigma, o en la consideración meramente biofísica del impacto que hoy se amplía a su consideración social. Por ello es fundamental la determinación del “significado” que la cultura ambiental de una sociedad, en un momento determinado, atribuye a los distintos impactos, cuya valoración será técnica en el Informe medioambiental y en el Estudio de Impacto Ambiental y, posteriormente, política en la decisión. Sin olvidar que su razón de ser la constituye el aplicar la racionalidad ambiental, que ha de estar por encima de los valores e intereses económicos y políticos.

El informe o Estudio del efecto o impacto medioambiental significativo obedece a un método científico genérico o específico cuando se refiere a una actividad determinada. Se trata de un modo de proceder lógico, mediante sucesivas tareas, que permite conocer el contenido del proyecto, el medio sobre el que pretende actuar, los efectos que va a producir, las alternativas y medidas correctoras. El proceso puede sistematizarse en etapas y objetivos, que se representan gráficamente por medio de diagramas de flujos y cronogramas, en bloques referidos a la identificación, la valoración, la prevención y la comunicación de los efectos e impactos,

como fases metodológicas del proceso de evaluación. Permite distintos recorridos, niveles y tareas en función del grado de definición de la acción y de su complejidad ambiental<sup>46</sup>.

### 7.1. En la evaluación ambiental

Como hemos expuesto, la Evaluación Ambiental Estratégica de políticas, planes y programas es una técnica evaluadora previa a la que se aplica a los proyectos. Consiste en analizar tales decisiones e instrumentos comparando las ventajas y las desventajas de las opciones, así como la lógica y congruencia de los resultados. En todo caso, la evaluación implica una comparación de informaciones, iniciales y finales, así como un análisis de alternativas conforme a criterios tales como los de eficacia, eficiencia, sostenibilidad del medio ambiente, etc. Los problemas que plantea su realización están directamente relacionados con la excesiva generalidad y abstracción que les caracteriza.

Siendo la información el punto de partida de los objetivos, las valoraciones y las decisiones, puede resultar insuficiente o con escaso contenido para hacerlo. De tal modo que no permita realizar una estimación de los impactos que puedan provocar los medios de desarrollo. Tanto la deficiente información como la insuficiencia de las propuestas de alternativas y la imprecisión de los impactos ambientales pueden entorpecer el proceso de participación, de valoración y de decisión. A todo ello se ha de añadir la dificultad derivada del contenido, fundamentalmente político, de este tipo de decisiones, que les priva de estabilidad y son objeto de continuas revisiones concretas por decisiones meramente coyunturales.

Les resulta aplicable, en términos generales y salvando las distancias entre los diferentes niveles, la misma metodología que a la Evaluación de Impacto Ambiental, porque, como ocurre con los proyectos, los impactos previsibles de los planes y programas lo serán por su repercusión en los recursos naturales, por sobreexplotación o

<sup>46</sup> GÓMEZ OREA (1998: 275): Propone tres niveles: la reflexión sobre alguna lista de chequeo para comprobar si es necesario un nivel mayor; la evaluación cualitativa del impacto sobre una matriz en que se crucen las acciones

sobre factores relevantes; y la aplicación de la metodología completa de evaluación. En las pp. 272-274, figuras IX.2 y IX.3 expone los diagramas de flujos y sus recorridos.

contaminación del espacio físico en el que actúan.

Sin embargo, los déficits señalados, particularmente la falta de concreción y el rango de la decisión, hacen más útil la metodología de la ordenación del territorio BRIAN MCLOUGHLIN (1971); ZOLLER & *alii* (1992); ANDERSSON & *alia* (1989); FIELD & *alii* (1987); KLOSTERMAN & *alia* (1993); NIJKAMP & *alii* (1984); SCHOFIELD (1987) y VOOGD (1983). Así lo recomienda GÓMEZ OREA (1998: 347-353), quien propone los siguientes requisitos para la integración ambiental de este tipo de instrumentos:

- a) Seleccionar las actividades razonables desde el punto de vista del medio, dando prioridad al aprovechamiento de los recursos endógenos, a las necesidades, capacidades y expectativas de la población, de las oportunidades del medio y de su papel en el conjunto regional.
- b) Localizar las actividades de acuerdo con la capacidad de acogida del medio, optimizando sus relaciones y el uso múltiple de los ecosistemas.
- c) Regular el comportamiento de las actividades respecto a los influentes que utilizan y a los efluentes que emiten, respetando la renovación de los recursos renovables, los ritmos e intensidades de los usos de los no renovables y la capacidad de asimilación de los vectores ambientales.
- d) Integrar los elementos físicos con criterios de coherencia ecológica, paisajística, social e institucional<sup>47</sup>.

A estos efectos, se ha de destacar la importancia de los instrumentos de ordenación del territorio como objeto de la EAE. Aquella constituye una técnica de diseño anticipado de decisiones, acciones y proyectos, por medio de los instrumentos de análisis, planeamiento y gestión, para aplicar el paradigma ambiental en lo que se ha denominado la “planificación espacial

ambientalmente sostenible”<sup>48</sup>. Responde a la idea de ordenación del territorio, tal y como la expone la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*: la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de una sociedad”, entendida como “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. Tiene como objetivo servir al hombre en un marco de calidad de vida y bienestar para permitir el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. Sus objetivos fundamentales entran en el ámbito conceptual del desarrollo sostenible, en cuanto persigue el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la administración responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

El Tratado de la Unión Europea menciona el concepto “ordenación del territorio” en el artículo 130 S, apartado 2, dentro del Título XVI sobre medio ambiente, en el sentido de que el Consejo adoptará “medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”. Lo reconocieron los ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea en el acuerdo adoptado en Dresde el 17 de julio de 1994 al “reclamar una política de ordenación del territorio como instrumento básico para alcanzar el desarrollo sostenible.”

La ordenación del territorio permite el establecimiento de un marco de protección ambiental total de los recursos naturales, como lo han reconocido algunas leyes autonómicas. En el Principado de Asturias, la Ley 1/1987, de Coordinación y Ordenación del Territorio y la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales, vinculan la

<sup>47</sup> ROMANO VELASCO (2001: 41-56), considera adaptable a los planes de ordenación la metodología recogida en el Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, Luxemburgo, 1999, porque “la evaluación ambiental estratégica ha de integrarse en el procedimiento de planeamiento urbano hasta el punto de llegar a constituir la planificación misma y conferirle un sentido único y continuo

[...] ese instrumento de información no puede ser contemplado como otra herramienta más al servicio de la gestión urbana, que complementa a la planificación urbanística y la ordenación territorial, complicando aún más los procesos de toma de decisión en la medida que aparecen normales conflictos en las propuestas de intervención que hace cada uno de ellos”.

<sup>48</sup> HEALEY & *alii* (1993). Citados por ALLENDE (1997: 307-12).

ordenación del territorio y la de los recursos naturales, de modo que los planes sobre estos últimos concretarán las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental o a evaluación preliminar. La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía prevé el estudio de impacto ambiental de los planes y programas sectoriales y de los de ordenación territorial. Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y sus revisiones y modificaciones (Arts. 2, 3 y 9). La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Comunidad Autónoma Vasca, sobre Protección del Medio Ambiente, incluye en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental (Arts. 40 y 41) las Directrices de ordenación del territorio y los distintos tipos de planes territoriales (planes generales y normas subsidiarias de planeamiento), con el objetivo de "introducir en las primeras fases del proceso de planificación, y en orden a la elección de las alternativas más adecuadas, el análisis relativo a las repercusiones sobre el medio ambiente teniendo en cuenta los efectos acumulativos y sinérgicos derivados de las diversas actividades" (Art. 42.a).

La organización física del espacio por la ordenación del territorio asigna los usos al suelo, por medio de los instrumentos que cada ordenamiento jurídico establece, para articular el planeamiento territorial, cuya ejecución va a producir la transformación material de un recurso básico del medio ambiente. El suelo objeto de la ordenación es el soporte de la actividad y de sus elementos físicos, la fuente de los recursos y materias primas necesarias, y el receptor de los efluentes que se produzcan. La evaluación ambiental permitirá controlar la calificación, clasificación y usos del suelo, su capacidad de carga y vulnerabilidad, la extensión de las distintas zonas y sus consecuencias sobre el medio, las afecciones al suelo agrícola y a los valores ambientales y paisajísticos, la configuración de infraestructuras, las

inmisiones y vertidos, los ecosistemas y recursos naturales a proteger, etc. En esta fase previa se podrán valorar los insumos o influentes que se utilizarán (agua, energía, recursos naturales, etc.), los elementos físicos que afectarán al medio, y los efluentes que se produzcan sobre el mismo. Esta valoración ambiental condicionará las decisiones de las políticas y de la ordenación territorial, adelantándose a los proyectos y a su ejecución ALLENDE, (1995 a y 1995 b)<sup>49</sup>.

El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la UE* diseña una metodología secuencial basada en las siguientes fases:

- a) Evaluación de la situación medioambiental.
- b) Fijación de objetivos, metas y ejes prioritarios.
- c) Propuesta de plan y programación con sus opciones y alternativas.
- d) Evaluación ambiental de los planes y programas.
- e) Programa de vigilancia.
- f) Retroalimentación de los resultados para realizar la evaluación continua.

La metodología que detalla el citado Manual es la más precisa y en ella parece inspirarse el contenido de la Directiva 2001/42, dados sus precedentes y la vinculación de la evaluación estratégica a los Fondos Estructurales. Esta metodología no está tan alejada de la que se ha venido diseñando y practicando para las evaluaciones de los impactos ambientales, aun cuando esta tiene mayor precisión por la naturaleza concreta de los proyectos, frente a la generalidad y abstracción que caracteriza a los planes y programas. En todo caso deja amplia libertad a los Estados. Existe un gran paralelismo entra la evaluación y la declaración respecto al documento de referencia y a su afección a la decisión final, la adopción de aquella sobre la base de la

<sup>49</sup> En opinión de GÓMEZ OREA (1998: 213-214), "A escala o detalle de un plan, los impactos típicos serán los que tienen su causa en la localización, denunciados por las discordancias que surjan al superponer las determinaciones del plan al mapa de capacidad de acogida. Los impactos derivados de la posible emisión de contaminantes o de la sobreexplotación de los recursos naturales ofrecen mayor dificultad de predicción en el nivel de plan, porque dependen de la forma en que se conciben y ejecuten realmente los proyectos a través de los cuales se va a

desarrollar el plan, y por la mayor imprecisión inherente a los conceptos determinantes del impacto; para ellos la EIA del plan puede advertir sobre los riesgos de ciertas actividades, especificar la forma en que deben concebirse los proyectos correspondientes, vincularlos a EIA cuando la legislación no lo haga y exigir la implantación de controles ambientales en fase de explotación; la mejor fórmula para esto último consiste en la implantación de un sistema normalizado de gestión ambiental que incluye sus propios controles (Auditoría Ambiental)".



información y la participación, la utilización de los “conocimientos y métodos de evaluación existentes”, el contenido e información de la decisión y la supervisión.

## 7.2. Evaluación de impacto ambiental

El proceso para realizar la evaluación se divide en etapas y objetivos, que se representan gráficamente por medio de diagramas de flujos y cronogramas, en bloques referidos a la identificación, la valoración, la prevención y la comunicación de los efectos e impactos, como fases metodológicas del proceso de evaluación.

### 7.2.1. Consultas previas

Consiste en una fase de conocimiento y participación, que se denomina *scoping*, en la que se recibe la información necesaria por medio de la participación pública y de la Administración, que permite conocer los problemas e inquietudes sociales GÓMEZ OREA (1998: 222 y 277), CANTER (1997: 140). A través de este procedimiento, la Administración trata de conocer los elementos sobre los que se va a producir el impacto y sus interrelaciones, así como los problemas y conflictos sociales que se pueden plantear y su alcance. También se intenta captar la opinión ciudadana y de otras Administraciones afectadas. Las informaciones que proporcionan tales consultas son de gran interés para las fases restantes, en cuanto proporcionan noticias de los elementos afectados y de las opiniones sociales y científicas.

Permiten aproximarse a la problemática social que pueda originar el proyecto por las expectativas e incertidumbres que genere. Favorece la participación democrática y la transparencia, desde el momento previo del proceso, a través de reuniones con otras Administraciones, con colectivos sociales afectados o implicados en el movimiento ecologista e instituciones independientes de estudio del medio-ambiente, encuestas a la población, etc. Se observa cierta tendencia a considerar esta fase del procedimiento y sus metodologías como una parte trascendental del proceso, porque aporta nuevos elementos de juicio y una base más sólida a la evaluación posterior.

En esta etapa previa se trata, según GÓMEZ OREA (1998: 222 y 277), “de determinar los factores ambientales que deben ser tenidos en cuenta y el grado de profundidad con que debe analizarse cada uno de ellos, y, a partir de ello, elaborar unas directrices que acoten la redacción del estudio y orientación de la EIA, por medio de las siguientes etapas:

- a) Preparación de un informe preliminar definiendo la actividad propuesta y sus posibles efectos.
- b) Notificación a las partes interesadas -órgano ambiental y Administraciones, instituciones y población afectadas- y recogida de sus puntos de vista.
- c) Determinación de las alternativas a considerar –incluida la “0”: no intervenir–, de los factores ambientales a analizar y del grado de profundización requerido para cada uno de ellos.
- d) Emisión de directrices específicas para la realización del estudio y, en general, para la EIA”.

Es la fase denominada de “iniciación y consultas” que, con carácter potestativo, prevé el artículo 13 del R. D. 1131/1988, de 30 de septiembre,

“con objeto de facilitar la elaboración del estudio de impacto ambiental y cuando estime que pueden resultar de utilidad para la realización del mismo, la Administración pondrá a disposición del titular del proyecto los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder.”

Para ello el promotor elaborará una Memoria-resumen con las características más significativas del proyecto y lo comunicará al órgano medioambiental competente. Este iniciará un trámite de consultas a las personas, Instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por el impacto, las cuales trasladarán las respuestas y propuestas que se facilitarán al autor del proyecto, junto con “la consideración de los aspectos más significativos que deben tenerse en cuenta en la realización del estudio de impacto ambiental”(Art. 14).

Esta fase no está prevista por la Directiva 2001/42, sin que se pueda excluir en la

amplia capacidad estatal para la regulación de la materia.

### 7.2.2. Descripción del proyecto y del medio

El proyecto es el diseño de una acción para la obtención de un resultado por medio de la utilización de recursos en un ámbito determinado. En todo proyecto existen numerosos aspectos interrelacionados al servicio del objetivo perseguido. El promotor ha de especificar la causa y los objetivos que justifican la realización del proyecto, así como la situación real del entorno sobre el que pretende actuar. De este modo se podrá establecer la incidencia del proyecto sobre el medio, identificando sus impactos, que constituyen la materia básica de todo Estudio de Evaluación.

Ahora bien, si el medio es anterior al proyecto parece lógico que la primera acción fuese conocerlo y, posteriormente, elaborar el proyecto adecuado y compatible con aquel. Este esquema procesal sería el idóneo para una integración del proyecto en el medio, frente al modelo actual, que es el inverso. Así lo propugna la metodología de la “integración ambiental” a que he aludido anteriormente.

Esta fase se halla prevista en el Anexo I, apartados *a)*, *b)*, *c)*, *d)* y *e)* de la Directiva 2001/42, como parte de la información necesaria para la elaboración del informe medioambiental.

#### A) El proyecto

La justificación global del proyecto expondrá sus características, el nivel de la planificación necesaria, su desarrollo y los efectos conexos sobre el entorno. Se trata de obtener la máxima información del proyecto que permita su mejor conocimiento, para analizar sus repercusiones en el medio y elegir el instrumento de evaluación aplicable GÓMEZ OREA (1998: 278-288). En esta fase se aplica la técnica

denominada *screening*, con la que se analizan los supuestos y sus repercusiones, a fin de determinar el medio de evaluación necesario por su adecuación a la conflictividad ambiental que se pueda producir. Se optará, de modo motivado, por utilizar el que de entre ellos resulte más adecuado a la intensidad de los impactos, de entre los distintos tipos de evaluaciones (preliminares, simplificadas o detalladas). Para Gómez Orea, consiste en un

“análisis para determinar si el proyecto requiere o no someterse a evaluación de impacto ambiental y, en su caso, el tipo que le es aplicable [...] en función de la conflictividad ambiental de los proyectos –y la consiguiente dificultad para formar criterio sobre la aceptabilidad de su impacto– y elaborado de tal manera que permite tomar decisiones con el mínimo de información posible”<sup>50</sup>.

El mismo autor propone una interesante clasificación sistemática de los instrumentos de gestión ambiental que se pueden utilizar en función de la importancia del impacto, así como de su carácter en el proceso de garantizar la más adecuada protección del medio ambiente:

#### a) Preventivos:

- Primarios: La formación, la sensibilización y la educación medioambientales.
- Secundarios: La normativa, la investigación, la información y las bases de datos, así como los indicadores de calidad ambiental.
- De gestión propiamente dicha: la planificación, la concepción de los proyectos de obras, la Evaluación de Impacto Ambiental en sus distintos grados, la calificación ambiental<sup>51</sup> y el compromiso ambiental.

<sup>50</sup> GÓMEZ OREA (1998: 223), propone un nuevo esquema de integración del proyecto en el medio partiendo del inventario ambiental, para, posteriormente, concebir el proyecto de acuerdo con el inventario natural y la sensibilidad ambiental: “En este esquema el papel de la EIA se simplifica [...] porque desplaza su objetivo hacia funciones de comprobación y porque simplifica los

estudios de inventario y valoración ambiental. Su ubicación temporal en el proceso podría estar no en uno sino en dos momentos: inmediatamente después de seleccionar la alternativa a desarrollar y en las fases finales del proyecto de ingeniería.” (p. 231).

<sup>51</sup> Tal y como prevé el D. 2414/61, de 30 de noviembre, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

- b) *Correctores:*
  - Orientados a las actividades productivas: la Auditoría Ambiental, la prevención de riesgos laborales, la Directiva 96/61 de prevención y control integrado de la contaminación.
  - Orientados a los productos: el Etiquetado Ecológico, el Análisis del Ciclo de Vida y el Etiquetado de la agricultura ecológica.
- c) *Curativos:*
  - Recuperación/restauración: para alcanzar la situación anterior.
  - Reformación: para posibilitar un ecosistema estable.
  - Rehabilitación: para hacer posibles usos nuevos y distintos a los anteriores.
  - Puesta en valor de recursos ociosos: para distintos aprovechamientos.
- d) *Potenciativos:*  
Actúan sobre los ecosistemas y los factores ambientales para aumentar la resiliencia o capacidad del sistema y de sus factores para soportar alteraciones, así como para mejorar la homeostasia o capacidad de reacción y reversibilidad.
- e) *Otros:*  
Impuestos directos sobre emisiones e indirectos sobre bienes y servicios, cánones y tasas, regulaciones legales, garantías financieras, subsidios y ayudas, participación y concertación social GÓMEZ OREA (1998: 146-152).

El proyecto ha de situarse en el contexto normativo definido por el régimen legal aplicable. En el supuesto de los instrumentos de gestión enumerados, a este momento corresponde la elección entre los de carácter preventivo secundarios y de gestión propiamente dicha. Los primeros, en cuanto proporcionan las bases normativas, de

información, investigación e indicadores de calidad necesarios para poder realizar el estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. Ésta conforme a los distintos tipos y alcance que establezca el ordenamiento jurídico. Los instrumentos curativos y potenciales serán establecidos en aquélla y utilizados en las fases posteriores de definición de las medidas correctoras, ejecución, vigilancia y control.

Si en dicho contexto legal existieran Planes o Programas encuadrables en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se analizará la compatibilidad del proyecto con los mismos, sus influencias de refuerzo, positivas y negativas, y sus efectos sinérgicos. Siendo los planes de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico los más comunes, se debe examinar la adecuación y compatibilidad con ellos<sup>52</sup>. La concreción y justificación de los objetivos, de la trascendencia social de la obra, actividad e inversiones, exigen un esfuerzo que supere cualquier apriorismo y permita tomar una decisión sobre su necesidad o conveniencia. Hará posible la comparación y valoración de tales objetivos con los medioambientales, lo que ha de tener efectos sobre la viabilidad del proyecto, sobre la evaluación y sobre las alternativas y las medidas que se deberían adoptar para buscar el equilibrio entre los distintos objetivos.

En la descripción se ha de precisar la localización física y las características de las obras, del proceso y programa de ejecución, de la tecnología aplicable, de las estructuras de apoyo y complementarias (energía, depuración y recogida de elementos, extracciones, escombreras, etc.), de las afecciones a las infraestructuras existentes y al dominio público por el uso de aquél o por los vertidos a bienes de tal naturaleza. El promotor planteará las opciones posibles y susceptibles de producir impacto. Analizará su viabilidad teniendo en cuenta sus costes

<sup>52</sup> Esta labor debe ser tomada en cuenta por las autoridades ambientales en la fase de supervisión de los efectos de los planes o programas, para identificar los efectos

adversos no previstos y permitirles llevar a cabo las medidas de reparación, según prevé el artículo 10.1 de la Directiva 2001/42.

ambientales, sociales, técnicos o financieros. Justificará las posibilidades de realizar el proyecto en tales órdenes, así como en el marco legal vigente. Una primera selección entre las distintas opciones ambientalmente viables, permitirá elegir las que puedan conducir a la elección final, mientras que se justificará razonadamente el rechazo de otras. Cada una de las opciones seleccionadas serán analizadas en el estudio de evaluación.

Las acciones susceptibles de producir impactos se deben describir en su causalidad, localización espacial y temporal, magnitud, flujos y demás características. A fin de poder calificarlas por su significación, interdependencia y valoración. Para identificarlas se utilizarán instrumentos y metodologías, tales como los cuestionarios generales o específicos, las consultas a paneles de expertos, los escenarios comparados, las matrices generales de relación causa-efecto (Leopold), etc.

La concreción documental de esta fase de elaboración está especificada en el artículo 8 del R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre<sup>53</sup>.

El Anexo I de la Directiva 2001/42 incluye dentro de la información necesaria para la emisión del informe ambiental, "a) un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes".

## B) Análisis inicial del medio receptor

El proyecto ha de ser situado en su ámbito geográfico, social, etc. Para ello se describe el medio natural y humano en su estado inicial, previo a la realización del proyecto, identificando y clasificando sus elementos con mayor posibilidad de resultar afectados por las distintas opciones de su realización GÓMEZ OREA

(1998: 289-296 y 355-398). CANTER, (1997: 123-176).

No se trata de una mera descripción del medio natural o del medio humano, sino de su análisis para ponderar su capacidad de integrar el impacto del proyecto. Sólo describiendo y conociendo el medio, podemos comprender el efecto de los impactos y cambios en el sistema del entorno. Por medio de la evaluación se pretende diagnosticar y corregir los cambios que la ubicación de una acción introduce en un espacio físico y en su medio ambiente. El proyecto debe ser razonable en su significado, emplazamiento y efectos previstos; debe estar dotado de coherencia con los insumos (influentes), el territorio y los efluentes, así como con el entorno social y las condiciones de la ordenación territorial. Sólo así se adaptará a la primera exigencia, que es la de su adecuada localización.

Los elementos del *medio natural* que deben entrar en consideración son la geomorfología, la geología, el clima, el agua, el aire y el suelo. El paisaje lo será como medio perceptible y recurso, cuya conservación es necesaria en su aspecto subjetivo de calidad visual, u objetivo en su fragilidad o vulnerabilidad visual y capacidad para absorber las afecciones producidas por la alteración de sus elementos o por la incorporación de otros nuevos. También se ha de estudiar el efecto que sobre el medio natural pueda tener el ruido como elemento que incide en aquél y el medio biológico.

De este último se estudiarán la fauna (especies y sus características), la flora y los ecosistemas con sus relaciones ecológicas. Respecto al medio natural y biológico, el estudio deberá tomar en consideración

- si sobre él existen regímenes de protección y su alcance;

<sup>53</sup> Exige al proyecto describir: -Localización. -Relación de todas las acciones inherentes a la actuación de que se trate, susceptibles de producir un impacto sobre el medio ambiente, mediante un examen detallado tanto de la fase de su realización como de su funcionamiento. -Descripción de los materiales a utilizar, suelo a ocupar, y otros recursos naturales cuya eliminación o afectación se considere necesaria para la ejecución del proyecto. -Descripción, en su caso, de los tipos, cantidades y composición de los residuos, vertidos, emisiones o cualquier

otro elemento derivado de la actuación, tanto sean de tipo temporal durante la realización de la obra, o permanentes cuando ya esté realizada y en operación, en especial, ruidos, vibraciones, olores, emisiones luminosas, emisiones de partículas, etc. -Un examen de las distintas alternativas técnicamente viables, y una justificación de la solución propuesta. -Una descripción de las exigencias previsibles en el tiempo, en orden a la utilización del suelo y otros recursos naturales, para cada alternativa examinada.

- la diversidad y rareza de los recursos naturales, vulnerabilidad, representatividad y singularidad;
- las transformaciones que haya experimentado por la acción humana;
- su calidad y productividad,
- su ecosistema.

Por lo que se refiere al *medio humano*, se analizarán las condiciones sociales, económicas y culturales existentes, así como el uso actual y futuro del territorio conforme a los instrumentos de ordenación territorial existentes. A partir de las informaciones de base se determinarán las modificaciones que el proyecto introducirá en los distintos órdenes afectados y en sus interrelaciones.

La proyección futura del medio se realiza tanto sobre la hipótesis de la intervención como de su falta, que permite efectuar comparaciones, establecer causas y prever los medios para corregir los efectos de cada una de las opciones estudiadas en las etapas de su realización y vigencia.

mm

En el mismo sentido, el Anexo I de la Directiva 2001/42 se dispone que el informe ambiental contará con información referida a

“b) los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa; c) las características medioambientales de las zonas que puedan

verse afectadas de manera significativa; d) cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE; e) los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración”.

### 7.2.3. Previsión y evaluación de los impactos

La “identificación y valoración de impactos” forma también parte del estudio de impacto y constituye una parte del proceso de evaluación, cuyo contenido se formula en el artículo 10 del Reglamento de 30 de septiembre de 1988<sup>54</sup>. Tales exigencias reglamentarias están referidas a las fases y objetivos propios de la etapa más importante del proceso de estudio, que se configura en las acciones que se describen.

La Directiva 2001/42 recoge el mismo esquema del proceso metodológico, al disponer que en el informe ambiental de los planes y programas:

a) “se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la

<sup>54</sup> Comprenderá: -Estudio del estado del lugar y de sus condiciones ambientales antes de la realización de las obras, así como de los tipos existentes de ocupación de suelo y aprovechamientos de otros recursos naturales, teniendo en cuenta las actividades preexistentes. -Identificación, censo, inventario, cuantificación y, en su caso, cartografía, de todos los aspectos ambientales definidos en el artículo 6, que puedan ser afectados por la actuación proyectada. -Descripción de las interacciones ecológicas claves y su justificación. -Delimitación y descripción cartografiada del territorio o cuenca espacial afectada por el proyecto para cada uno de los aspectos ambientales definidos. -Estudio comparativo de la situación ambiental actual y futura, con y sin la actuación derivada del proyecto objeto de la evaluación para cada alternativa examinada. -Las descripciones y estudios anteriores se harán de forma sucinta en la medida en que fueran precisas para la comprensión de los posibles efectos del proyecto sobre el medio ambiente.

Dispone el citado artículo 6: “La evaluación de impacto ambiental debe comprender, al menos, la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada. Asimismo, debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones

luminosas, y la de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución.”

<sup>55</sup> Estará integrada por: -Necesariamente, la identificación de los impactos ambientales derivará del estudio de las interacciones entre las acciones derivadas del proyecto y las características específicas de los aspectos ambientales afectados en cada caso concreto. -La valoración de estos efectos, cuantitativa, si fuese posible, o cualitativa, expresará los indicadores o parámetros utilizados, empleándose siempre que sea posible normas o estudios técnicos de general aceptación, que establezcan valores límite o guía, según los diferentes tipos de impacto. Cuando el impacto ambiental rebase el límite admisible, deberán preverse las medidas protectoras o correctoras que conduzcan a un nivel inferior a aquel umbral; caso de no ser posible la corrección y resultar afectados elementos ambientales valiosos, procederá la recomendación de la anulación o sustitución de la acción causante de tales efectos. -Se indicarán los procedimientos utilizados para conocer el grado de aceptación o repulsa social de la actividad, así como las implicaciones económicas de sus efectos ambientales. -Se detallarán las metodologías y procesos de cálculo utilizados en la evaluación o valoración de los diferentes impactos ambientales, así como la fundamentación científica de esa evaluación. -Se jerarquizarán los impactos ambientales identificados y valorados, para conocer su importancia relativa. Asimismo, se efectuará una evaluación global que permita adquirir una visión integrada y sintética de la incidencia ambiental del proyecto.



aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa” (Art. 5.1). A tal fin, el Anexo I incluye en la información “f) los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores”<sup>56</sup>.

- b) El informe, que parte de la información, tendrá en cuenta “los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición (Art. 5.2).
- c) Se incorporarán “g) las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

#### A) Previsión de impactos

La previsión de impactos, con las modificaciones y consecuencias que impliquen, ha de determinar su naturaleza, alcance, intensidad cuantitativa, extensión espacial y sistémica, así como su duración temporal. Se valorarán los impactos directos e indirectos en las distintas fases de realización del proyecto, por cuadros de referencia ecológica de conjuntos de elementos integrantes del medio; no de cada recurso de modo independiente y aislado, sino como sistemas ecológicos con sus interrelaciones GÓMEZ OREA (1998: 296-311). CANTTER (1997: 177-656). Para realizar el diagnóstico del impacto,

se han de considerar como elementos más importantes:

- la manifestación o síntoma en que se expresa el efecto;
- las causas o cadenas de causas que originan el impacto;
- los efectos o cadenas de efectos en el medio natural y social;
- los agentes implicados en las causas y los efectos;
- la localización de dónde se producen las causas y los efectos;
- la gravedad de los negativos y la bondad de los positivos;
- la sensibilidad de los agentes, la administración y la población;
- la percepción o sensibilidad de la población;
- la relación directa o indirecta, así como las sinergias de influencia, y de dependencia o causalidad, internas o externas, que se producen por conexión con otros impactos, y sus efectos de reforzamiento, compensación y acumulación o saturación GÓMEZ OREA (1998: 197);
- las posibilidades, la oportunidad, la urgencia y prioridad de la intervención sobre las causa, los efectos, etc.;
- el nivel de responsabilidad administrativa más adecuado para su resolución y control;
- los objetivos del tratamiento preventivo o curativo, conforme al principio de mejora continua, mejor técnica disponible o cláusula de progreso;
- las oportunidades para la solución del impacto,
- otros aspectos multidimensionales de orden económico, social, institucional, etc. que puedan verse afectados<sup>57</sup>.

#### B) Evaluación de impactos

El impacto es la acción que afecta al entorno, o a cualquiera de sus elementos, en función de su repercusión y de la

<sup>56</sup> Los probables efectos significativos “deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos”.

<sup>57</sup> GÓMEZ OREA (1998: 195-196). Para este autor la mejor forma de representarlos es por medio de diagramas que recojan los aspectos más importantes del diagnóstico, con un plano en el que se representen y localicen los de carácter espacial, así como una memoria explicativa.

capacidad receptora de aquél. El alcance del impacto varía en función de su signo (positivo o negativo), de su magnitud, intensidad, duración, emplazamiento, etc.<sup>58</sup>. La evaluación de los impactos pretende determinar su trascendencia teniendo en cuenta todas las variables, de modo que haga posible conocer su importancia relativa en relación con otros efectos y con sus repercusiones, buscando aquellas que, en conjunto, resulten más aceptables. Se trata de un proceso similar al de valoración de los costos y las ventajas para optar por una solución que, además de ser compatible, sea la más favorable para el medio o, al menos, la menos perjudicial en su resultado final. De tal modo que permita la toma de sucesivas decisiones: en primer lugar, para clasificar los proyectos conforme al mayor o menor grado de compatibilidad ambiental; posteriormente, para aceptarlo con o sin variaciones o condiciones, o para rechazarlo. Para ello la evaluación examinará y determinará, cualitativa y cuantitativamente, el valor de cada impacto por su reversibilidad, nivel de sensibilidad del medio afectado, perdurabilidad, alcance sistémico o trascendencia en la percepción social, según venga acreditado por los estudios y actitudes ciudadanas. Tales “indicadores de impacto” permiten medir la cuantía y calidad de las alteraciones y comparar las alternativas:

- Por la alteración de la calidad del medio: positivo o negativo.
- Por la intensidad o grado de alteración: notable (modificación del medio natural, de los recursos o procesos) o mínimo.
- Por el tiempo de su manifestación: a corto plazo (menos de 1 año), a medio plazo (entre 1 y 5 años) a largo plazo (más de 5 años).
- Por su persistencia en el tiempo: permanente (continuo, discontinuo, periódico o irregular) o temporal.

- Por la probabilidad de la incidencia del impacto: probable o improbable.
- Por la capacidad de recuperación del medio:
  - reversible (el efecto puede ser asumido por el medio a medio plazo gracias a la sucesión ecológica o a la autodepuración del medio),
  - irreversible,
  - recuperable (el efecto puede eliminarse por la acción natural o humana, o la alteración puede ser reemplazada),
  - irrecuperable.

Los impactos directos e indirectos se valorarán en las distintas fases de realización del proyecto, por cuadros de referencia ecológica de conjuntos de elementos integrantes del medio. La consideración sistémica del medio ambiente y de las interrelaciones entre sus componentes excluye la de cada recurso de modo independiente y aislado, sin la consideración de sus relaciones e integración en el conjunto. Por su importancia y posibilidad de recuperación, los impactos pueden clasificarse en:

- Compatibles: su recuperación es inmediata tras el cese de la actividad, y no precisa prácticas correctoras o protectoras.
- Moderados: su recuperación no precisa prácticas correctoras o protectoras intensivas y la consecución de las condiciones ambientales iniciales requiere cierto tiempo.
- Severos: cuya recuperación exige medidas protectoras o correctoras e, incluso, con tales medidas, precisa un tiempo dilatado de recuperación.
- Críticos: cuya magnitud es superior al umbral aceptable, con pérdida permanente de las calidades ambientales, sin posible recuperación a pesar de las medidas de protección o corrección.

<sup>58</sup> Para GÓMEZ OREA (1998:189): “los conceptos determinantes básicos de un impacto ambiental son la acción que lo causa, el factor alterado, el signo, el valor, el lugar donde su ubica y el momento en que se produce y su evolución. A estos habría que añadir el resto de los elementos

que definen el diagnóstico de un impacto y el peso o importancia relativa del factor alterado, es decir, su contribución a la calidad ambiental en el ámbito geográfico de trabajo”. Sobre el proceso de valoración de los impactos: pp. 311-328.

La expresión y medición de un impacto ambiental se realiza por medio de los “indicadores de impacto”, cuya valoración<sup>59</sup> puede ser de dos tipos:

- a) *Cuantitativa*: por medio de unidades convencionales de medida y escalas de proporcionalidad. Para valorar el impacto se establece un “índice de incidencia” para cada impacto estandarizado reglamentariamente por su intensidad, grado de alteración, extensión y atributos cualitativos de la afección que produce<sup>60</sup>. De este modo se determina su magnitud, agregando los impactos parciales. La valoración global será resultado de la suma ponderada de los valores anteriores atribuidos a cada factor GÓMEZ OREA (1998: 189, 313 y ss., 507).
- b) *Cualitativa*: por medio de criterios subjetivos individuales o de grupo, u objetivos subjetivizados en su aplicación. El criterio ecológico básico de referencia es el de sostenibilidad, cuya aplicación –incluso sobre categorías y estándares establecidos por normas– es técnica y discrecional.<sup>61</sup> Se utilizan escalas de rangos (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo) con un solo valor (simples) o con varios valores (compuestas), que son objeto de ponderación para obtener el valor final.

La valoración de los impactos, sea cualitativa o cuantitativa, requiere, además, su jerarquización para conocer su importancia relativa, así como su “evaluación global que permita adquirir una visión integrada y sintética de la

incidencia ambiental del proyecto” (Art. 10.8° del R.D. 1131/1988). La jerarquización se efectúa a partir de la cuantificación en unidades mensurables de los valores de incidencia y magnitud, mientras que la evaluación global exige ponderar los factores ambientales y su importancia en el medio. En la medida en que el medio receptor no sólo es natural y biológico, sino también humano, los impactos afectan a la sociedad. Esta es la razón de que el artículo 10.6° del Reglamento exija una identificación y valoración socioeconómica del impacto: “Se indicarán los procedimientos utilizados para conocer el grado de aceptación o repulsa social de la actividad, así como las implicaciones económicas de sus efectos ambientales”.

### C) Métodos para la identificación de los impactos

La identificación de los impactos debe ser realizada por técnicos con conocimientos y métodos científicos, que tienen que ser acreditados como exige el artículo 10 del R.D. 1181/1988: “Se detallarán las metodologías y procesos de cálculo utilizados en la evaluación o valoración de los diferentes impactos ambientales, así como la fundamentación científica de esa evaluación”<sup>62</sup>.

Los métodos más empleados en los últimos tiempos son del tipo de matrices de interacción, diagramas de redes y listas de control, aunque existen otros como los procedimientos específicos o *ad hoc*, destinados a proyectos concretos, INSTITUTO TECNOLÓGICO GEOMINERO DE ESPAÑA: (1991); MINISTERIO DE OBRAS

<sup>59</sup> GÓMEZ OREA (1998: 318: “se denomina indicador a la expresión a través de la cual se mide de forma cuantificada el impacto, medida proporcionada por la diferencia entre el valor del indicador con o sin proyecto; el indicador es pues un mecanismo que se adopta para cuantificar un impacto”. Sobre los indicadores y las funciones de transformación: *Ibidem*, pp. 507-637.

<sup>60</sup> Conforme al artículo 10 del R.D. 1131/1988: “Se distinguirán los efectos positivos de los negativos; los temporales de los permanentes; los simples de los acumulativos y sinérgicos; los directos de los indirectos; los reversibles de los irreversibles; los recuperables de los irrecuperables; los periódicos de los de aparición irregular; los continuos de los discontinuos”.

<sup>61</sup> GÓMEZ OREA (1998: 226): “La valoración de un impacto ambiental, y la consiguiente aceptación o rechazo de la acción

que lo produce, es una cuestión de criterio; esto proporciona dificultad e interés intelectual a los estudios de impacto ambiental, cuya calidad exige un conocimiento profundo de las relaciones actividad-entorno, una preparación multifacética, una habilidad especial para encontrar la forma de medirla y un criterio para valorarla; porque, aunque la valoración en muchos casos está objetivada por unos estándares legales o ampliamente aceptados por la comunidad científica, en muchos otros no lo está y es preciso formar criterio fundamentado, el cual es difícil de separar de la apreciación subjetiva que los agentes implicados tienen sobre la acción.”

<sup>62</sup> El artículo 5.2 de la Directiva 2001/42 sobre evaluación ambiental de planes y programas invoca los “conocimientos y métodos de evaluación existentes”

PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. (1989) y WOOD (1995) y las técnicas de superposición o de transparencias.

a) *Matrices de interacción.*

Son instrumentos de análisis que permiten valorar y mostrar el proceso y los criterios utilizados en la valoración de los impactos sobre unos determinados factores ambientales, en cada espacio, fase y acción del proyecto. Son útiles en la identificación de impactos, en la determinación de la relación de causalidad (causa-efecto) y en la comparación de alternativas. Una “matriz interactiva simple” muestra en un eje las acciones del proyecto y en otro los factores ambientales, de modo que el efecto de aquellas se refleje en un punto de intersección de la matriz considerando su magnitud e importancia CANTER (1997: 75-99).

En el método LEOPOLD de matriz simple se recogen en las columnas aproximadamente cien acciones y noventa factores ambientales en las líneas, susceptibles de ampliación o reducción, reflejando en la casilla correspondiente el impacto de aquellas sobre estos LEOPOLD *et al* (1971) y GÓMEZ OREA (1998: 299 y 429-437). La magnitud se describe con un valor numérico entre el máximo de diez y el mínimo de uno. Asimismo, se describe la importancia por su alcance y consecuencias. A pesar de que se intente objetivar al máximo los hechos, su magnitud e importancia, todo ello se basa en el juicio subjetivo de las personas o equipos pluridisciplinares que elaboren el estudio. Se utiliza preferentemente para identificar los impactos más que para valorarlos.

Tal método presenta las ventajas de

no exigir tratamientos matemáticos muy completos ni una gran especialización. Entre sus desventajas figuran su escasa capacidad sistémica, el que no permite valorar los impactos potenciales ni su ubicación geográfica. No obstante, permite elaborar distintas matrices para poder calcular los efectos secundarios, terciarios, etc. a partir de la primera matriz.

En el proceso de elaboración de una matriz simple se siguen estas fases:

- Enumeración de las acciones del proyecto agrupadas en sus etapas temporales de construcción, explotación y abandono.
- Enumeración de los factores ambientales agrupados por categorías según su naturaleza (físico-química, biológica, cultural o socioeconómica) o por consideraciones espaciales (emplazamiento regional o local, o en relación con elementos naturales como ríos, bosques, espacios naturales, etc.).
- Debate sobre la matriz preliminar dentro del equipo y de los asesores externos.
- Definición del sistema de valoración y puntuación de los impactos y de su magnitud.

Las matrices sucesivas, de impactos cruzados o en etapas, permiten analizar de forma escalonada los impactos secundarios y terciarios por los contrastes con otros factores ambientales. Se identifican las cadenas de efectos que originan impactos en una visión sistémica del medio ambiente al valorar las acciones con varios tipos y niveles de impactos. Se trata de un método intermedio entre las matrices simples y los diagramas de redes<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Son muy numerosas las metodologías basadas en las matrices, entre ellas, como más importantes, las denominadas:

- LEOPOLD: Autores: L. B. Leopold, F. E. Clark, B.B. Hansaw y J.R. Balsley. 1971.
- Diagramas de Sorensen: Autor: J. Sorensen. 1971.
- KSIM: Autores: J. Kane, I. Vertinsky y W. Thomson. 1972.

- Matriz de Fischer & Davies; Autores: D. W. Fischer y G. S. Davis. 1973.

- Matriz de Peterson: Autores: G. L. Peterson, R.-S. Gemmel y J.L. Schofer. 1974.

- Matriz de Fuggle: Autor: R. F. Fuggle. 1979. Autores: P. T. Hanley, J. E. Hemmins y J. W. Morsell, 1981.

b) *Diagramas de redes.*

Proporcionan información para la identificación de impactos y para la información sobre las relaciones entre los factores ambientales y los impactos previstos del proyecto, por la integración de las causas de los impactos y sus consecuencias por la identificación de las interrelaciones entre causas y factores ambientales, incluyendo los efectos secundarios y terciarios CANTER (1997: 99-102). Son útiles en la identificación de los impactos y en su forma de presentación y exposición, aunque contienen poca información sobre la predicción de los impactos y los métodos de evaluación y comparación de las alternativas, siendo muy compleja su representación mediante diagramas o relaciones numéricas.

c) *Listas de control.*

Incluyen la enumeración e identificación de los factores ambientales, la cuantificación de su importancia, la evaluación de impactos y la jerarquización de las alternativas. Suelen establecerlas los poderes públicos o las autoridades científicas con un enfoque estructural de factores e impactos que han de ser estudiados en la evaluación. Permiten su adaptabilidad a las variaciones de los distintos tipos de proyectos y a los espacios territoriales y ambientales específicos CANTER (1997: 102-119).

Las "listas de control simples" enumeran los factores ambientales objeto de estudio y descartan los métodos de estimación, predicción y evaluación de los impactos. Las "listas de control descriptivas" recogen los factores ambientales y los métodos citados. La agrupación de factores e impactos permite

considerar las interrelaciones y los impactos secundarios y terciarios. Tales "listas" exigen documentación complementaria en la que se expongan los fundamentos de la identificación de los factores e impactos, de su valoración y de los estándares o criterios utilizados.

d) *Superposición o transparencias.*

Está concebido para las primeras fases de los proyectos. Requiere una división de la zona objeto de estudio en unidades homogéneas, a fin de obtener su cartografía y el inventario de sus recursos. Tras la selección de los elementos afectados, se evalúa cada uno de ellos de modo individual. La valoración del conjunto se realiza por la superposición de las transparencias, que permite comprobar la localización y la agregación de los impactos.

e) *Método Batelle.*

Se trata de un método elaborado para proyectos hidráulicos que parte de una lista de impactos medioambientales que se valoran en cada proyecto BATTELLE-COLUMBUS & alia (1971). Los impactos previstos se multiplican por un coeficiente de ponderación, midiéndose y estimándose en la situación preoperativa. Las medidas de los indicadores se transforman, por una valoración de gran subjetividad, en unidades de valor ambiental. Se suman las ponderaciones ambientales de la situación actual preoperativa, estimándose el impacto por la diferencia entre la calidad previa y la posterior.

La valoración socioeconómica del impacto, en cuanto a la aceptación o la repulsa social de la actividad, se realiza por medio de métodos de conocimiento sociológico y de

– Matriz de Johnson & Bell: Autores: F. L. Johnson y D. T. Bell. 1975.  
– RIAM. Autores: C. M. R. Pastakia y A. Jemsem. 1995.  
– Bojórquez-Tapia, Ezcurra et al. Autores: L.A. Bojórquez-Tapia, E. Ezcurra y O. García. 1997.  
– IMPRO 3. Autores: D. Gómez Orea y D. Pereira. 1997.  
GÓMEZ OREA (1998: 479-503).

– IMCA e IMPRO I y II. Autores: D. Gómez Orea, J. Aguado, A. Quintana, T. Villarino, G. Escobar, M. Herrera y C. Bárcenas. 1998  
– BALEARS. Autores: D. Gómez Orea, M. Morey, G. Chacartegui, D. Pereira, A. Pomar y T. Villarino. 1999.



opinión como encuestas, entrevistas selectivas y consultas a paneles de expertos. GÓMEZ OREA (1998: 327-328, 437-465 y 641-647).

Los métodos expuestos son susceptibles de múltiples variables y combinaciones, así como de desarrollos propios para distintas categorías de obras y medio ambiente. Se vienen elaborando distintas metodologías para proporcionar la información ambiental, describir el medio, identificar y evaluar los impactos de modo específico o sistémico, así como para la valoración de las alternativas y medidas correctoras y los medios de información y participación. La mayor sensibilidad sobre el medio ambiente va haciendo depurar las técnicas y los métodos para conseguir la efectividad del derecho al medio ambiente y la acomodación de los proyectos y actividades a los marcos legales cada día más exigentes por efecto de la mayor presión ciudadana.

#### D) Medidas correctoras

Una vez evaluados los impactos que puedan producirse en cada una de las opciones estudiadas, se propondrán las medidas para suprimirlos, reducirlos o compensarlos. Se concretan los medios, acciones, medidas de prevención y corrección, o de incremento de los efectos positivos, que a tal fin se integran en el proyecto. Asimismo, se evaluarán los impactos residuales que se produzcan tras la aplicación de las medidas anteriores GÓMEZ OREA (1998: 328-338). En el anexo I de la Directiva 2001/42 se alude a las “medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

Las medidas incidirán sobre los efectos de los impactos en los insumos (influentes), los efluentes y los elementos

físicos. Para minimizar los primeros se actuará sobre los procesos productivos, optimizando el uso de los recursos y reduciendo la calidad y cantidad de los efluentes. En relación con el espacio físico se actuará cambiando la localización del proyecto o algunos de sus elementos. En la concreción de tales medidas se distinguen los siguientes tipos:

- Mejora del diseño, la ejecución y el funcionamiento del proyecto o de la actividad.
- Mejora de la capacidad receptiva del medio biofísico y social.
- Medidas compensatorias por los efectos incorregibles por nuevas inversiones o indemnizaciones.
- Medidas de futuro para el desmantelamiento o cese.

La propuesta de medidas correctoras es una de las determinaciones del Estudio, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 del Reglamento<sup>64</sup>.

Su fundamentación se halla en el proceso de valoración de los impactos, de tal modo que, una vez estimada su existencia y alcance deben preverse las medidas protectoras, correctoras o compensatorias, para hacerlo admisible. Si no fuera posible se anularía o sustituiría la acción, como dispone el artículo 10.5º del Reglamento:

“Cuando el impacto ambiental rebase el límite admisible, deberán preverse las medidas protectoras o correctoras que conduzcan a un nivel inferior a aquel umbral; caso de no ser posible la corrección y resultar afectados elementos ambientales valiosos, procederá la recomendación de la anulación o sustitución de la acción causante de tales efectos.”

#### 7.2.4. Elección de la opción más favorable

Con el conocimiento de la evaluación de los impactos de las distintas opciones y de las

<sup>64</sup> “Se indicarán las medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos, así como las posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas. Con este fin: Se describirán las medidas adecuadas para atenuar o suprimir los efectos ambientales negativos de la actividad, tanto en lo referente a su diseño y

ubicación, como en cuanto a los procedimientos de anticontaminación, depuración, y dispositivos genéricos de protección del medio ambiente. En defecto de las anteriores medidas, aquellas otras dirigidas a compensar dichos efectos, a ser posible con acciones de restauración, o de la misma naturaleza y efecto contrario al de la acción emprendida”.

medidas de reducción o minoración se podrán comparar aquellas, jerarquizándolas por la relativa importancia de los impactos, de los elementos correctores y de los valores y objetivos GÓMEZ OREA (1998: 399-424) y CANTER (1197:659-708).

Los criterios de elección y valoración deberán ser explícitos y claramente justificados, de modo que permitan conocer el fundamento de la elección de la opción y la exclusión motivada de otras.

La elección implica una decisión, que pone fin al proceso de valoración, por medio de un pronunciamiento de hacer, con o sin condiciones, o de no hacer. Tiene un sentido arbitral al poner fin a un procedimiento complejo con numerosas opciones y partícipes que representan y defienden intereses muy diversos y, numerosas veces, contradictorios.

El anexo I de la Directiva 2001/42 exige:

“h) un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida”.

### 7.2.5. Ejecución del proyecto

Se preverá el modo de ejecución de las medidas previstas con la opción elegida, a fin de evitar o aminorar los efectos negativos, directos o residuales. Alcanzarán a todas y cada una de las fases de ejecución, explotación, cese o restauración con la precisión territorial, material y temporal necesarias para permitir su seguimiento y control.

### 7.2.6. Vigilancia y control. Auditorías

El programa de vigilancia ambiental es otra de las determinaciones exigidas por el artículo 11.3º del R. D. 1131/1998, en el cual se “establecerá un sistema que garantice el cumplimiento de las indicaciones y medidas, protectoras y correctoras, contenidas en el estudio de impacto ambiental.” Este programa formará parte del documento de síntesis (Art. 12.c).

Por su parte, el artículo 10 de la Directiva 2001/42 prevé la supervisión de los efectos de la aplicación de los planes y programas para

poder identificar los efectos adversos no previstos y llevar a cabo las medidas de reparación adecuadas, que deberán ser descritas en la información, según el anexo I.i).

A tal fin se programará la vigilancia y control del proceso de ejecución y explotación, así como de la aplicación, adecuación y eficacia de las medidas correctoras y de las condiciones de la autorización GÓMEZ OREA (1998: 338-341, 678-696) y CANTER (1997: 773-791). El método de control puede responder a tres modos:

- Descriptivo-analítico: por medio de los datos de partida, de ejecución y de control, comprueba el resultado de la ejecución y de las medidas de la evaluación, así como la adecuación del resultado a las previsiones.
- Interactivo-interpretativo: superando la mera comparación del anterior, trata de evaluar los puntos fuertes y débiles del proceso de evaluación y del resultado de un modo sistemático.
- Adaptativo-evolutivo: se persigue una evaluación dinámica de todo el proceso conjugándolo con otras evaluaciones y con la planificación y gestión posteriores, de modo que el proceso esté abierto conforme se vayan conociendo efectos no previstos y nuevas técnicas para su corrección.

Las “Auditorías” constituyen una forma de control que puede referirse al proceso de declaración, al resultado de la ejecución y al funcionamiento, al modo de una nueva “Evaluación-auditoría”. Así se podrán revisar los criterios, técnicas y procedimientos establecidos para la protección ambiental, aunque tiende a centrarse en los datos analíticos reales de los procesos de cumplimiento, adecuación y mejora continua. Este aspecto se ha potenciado en los últimos años, particularmente en cuanto a la valoración de las afecciones externas y del impacto social GÓMEZ OREA (1997: 293-305 y 1998: 231).

## 8. LA PARTICIPACIÓN

SABUCEDO (1997:89) ha definido la participación en sentido amplio como las

“acciones intencionales, legales o no, desarrolladas por individuos o grupos con el objeto de apoyar o cuestionar a cualquiera de los diferentes elementos que configuran el ámbito de lo político: toma de decisiones, autoridades y estructuras”<sup>65</sup>.

Consustancial con la institución de la evaluación ambiental es la participación pública. En los ordenamientos jurídicos en los que la evaluación está no sólo muy normada, sino considerada como un elemento capital de los procesos, la participación implica un compromiso de informar y vincular a la sociedad, por medio de todo tipo de instrumentos de conocimiento y difusión, trámites de audiencia e información, consultas, acceso a las fuentes públicas de documentación, transmisión al público de los estudios, informes, resoluciones, etc. CANTER (1997: 711-751).

Por medio de la participación los ciudadanos pretenden influir en las decisiones de las autoridades, estableciéndose una interacción entre ambas partes en el ejercicio del poder. La influencia en la toma de decisiones se puede producir tanto por la elección de los responsables como por la intervención en la adopción de aquéllas. Supone, además, un modo de control social de las decisiones, que contribuirá a limitar la discrecionalidad administrativa<sup>66</sup>. La participación aporta la sensibilidad y los valores colectivos al proceso de elaboración del estudio de evaluación, como un modo de intervenir en la toma de la decisión sobre el alcance de la afección o del impacto en el procedimiento de elaboración del informe ambiental y de la tramitación del estudio de evaluación.

En relación con el proceso de evaluación de impacto ambiental la participación ha sido definida por CANTER (1997: 711) como un “proceso bidireccional y continuo de comunicación que implica: facilitar a los ciudadanos que entiendan los procesos y mecanismos a través de los cuales la agencia responsable investiga y resuelve los problemas y necesidades ambientales; mantener al público completamente

informado sobre el estado y progresos de los estudios y de las implicaciones de las actividades de evaluación y formulación del proyecto, plan, programa o política, y solicitar a los ciudadanos afectados que expresen de forma activa sus opiniones”.

Entre los modos de participación se han venido distinguiendo los convencionales y los no convencionales, en función de su acomodación al marco de la legalidad<sup>67</sup>. Tras cuestionar esta diferenciación se ha propuesto la clasificación de la participación en los siguientes tipos:

- a) Conductas relacionadas con campañas: factor persuasión política.
- b) Distintas acciones que tienen en común estar de acuerdo con la legalidad vigente e intentar influir en acontecimientos político-sociales: factor participación convencional.
- c) Formas violentas: participación violenta.
- d) Ilegales pero no violentas: participación directa pacífica.

Entre los modos de participación públicas denominados convencionales, se distinguen distintos niveles en la escala y alcance de la participación que discurren desde la falta de aquélla al reconocimiento de poder ciudadano, pasando por la participación simbólica:

- a) Falta de participación: persigue no capacitar para participar, sino engañar con una seudoparticipación o persuadir por la manipulación.
- b) Participación simbólica: los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar sus pensamientos en momentos procesales previstos a tal fin, pero sin capacidad de vincular ni de negociar las decisiones, por medio de la información, la consulta y el apaciguamiento.
- c) Poder del ciudadano: existen distintos grados como son la asociación, el poder delegado y el control o capacidad de negociación respecto a la decisión, a las medidas y a las compensaciones. Este último nivel no se logra a título indivi-

<sup>65</sup> En sentido similar se pronuncia MARAVALL, citado por JUSTE (1983: 124): “Aquellas actividades mediante las que los ciudadanos pretenden influir en la elaboración de las decisiones políticas, en la selección de los responsables políticos y en las acciones de éstos”.

<sup>66</sup> El artículo 10.6º del R. D. 1131/1988 exige que el estudio de impacto ambiental contenga los “procedimientos utilizados

para conocer el grado de aceptación o repulsa social de la actividad”.

<sup>67</sup> Con la denominación de “participación no convencional” se trata de encuadrar todos los modos de acción política alternativa al voto o la militancia y las actividades no institucionales. SABUCEDO & *allii* (1991: 327-359).

dual si no es por medio de la participación política, en consultas electorales o en referéndums, aunque cabe algún tipo de reconocimiento a entidades asociativas o a grupos sociales<sup>68</sup>.

La participación, además de los elementos de información y valoración sobre el medio, es instrumento para detectar el impacto social, el grado de aceptación o repulsa, el grado de conflicto que suscita un plan, programa o proyecto<sup>69</sup>. Los conflictos ambientales han sido clasificados por CREIGHTON en relación con sus causas:

- a) Conflicto cognitivo: Por ser diferentes los criterios sobre los hechos.
- b) Conflicto de valores: Por diferencias sobre los objetivos y su valoración.
- c) Conflicto de intereses: Por diferencias sobre el alcance y repercusiones de los costes y beneficios, aun estando conformes con los hechos y los objetivos.
- d) Conflicto de relaciones: Por las diferentes actitudes psicológicas sobre los conflictos y las motivaciones en que se apoyan las percepciones y valoraciones<sup>70</sup>.

Como se ha expuesto en relación con las fases y objetivos metodológicos de elaboración del estudio de impacto ambiental, la participación se produce a lo largo de las distintas actuaciones. No puede ser tratado como un mero requisito formal, sino como un componente sustantivo, en cuanto garantía para la aportación de elementos de conocimiento a la hora de tomar la decisión ambiental. Así lo ha recogido CANTER (1996: 587) porque

“el propósito básico al incluir los programas de participación pública en el proceso de toma de decisiones en el tema medioambiental es el de lograr el uso productivo de las aportaciones y percepciones de los organismos públicos, de la

población y de los grupos de intereses, a fin de mejorar la calidad de los procesos de decisión sobre el medio ambiente”.

De tal modo que la participación alcanza, de un modo u otro, a todo el proceso de elaboración y tramitación del Estudio ambiental, de su ejecución y seguimiento:

- A) En el Informe ambiental de la EAE de planes y programas por el trámite de consultas a autoridades y público (Art. 6), incluso transfronterizas (Art. 7) a tener en cuenta en la toma de decisión (Art. 8), e información de las decisiones del plan o programa incluido el tratamiento ambiental y las medidas de supervisión (Art. 9). Todo ello facilitado por “un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes” (Anexo I.j). En su desarrollo estatal tal esquema será ampliado dada la remisión que el artículo 6.5 de la Directiva realiza a las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público que establezcan los Estados.
- B) En la Declaración de Impacto Ambiental:
  - a) Consultas previas o scoping del Estudio de Impacto ambiental (7.2.1.). Se trata de un proceso de consultas que permite conocer las cuestiones ambientales significativas y los previsibles impactos, por medio de la opinión ciudadana y de otras Administraciones sobre los posibles efectos, así como la problemática social por las expectativas e incertidumbre que genere<sup>71</sup>. En este proceso se incluye la revisión del borrador de estudio de evaluación, antes de la redacción del estudio definitivo, sometiéndolo a diversos grupos: organismos públicos estatales y locales competentes en la

<sup>68</sup> ARNSTEIN, (1969: 216-224). Citado por CANTER (1997: 715-716).

<sup>69</sup> Desde la teoría del conflicto social como base de la acción política, ésta sería el “camino a través del que entendemos y ordenamos nuestros conflictos sociales, especialmente en relación con el reparto de recursos escasos; los principios por los que entendemos esto y el significado por el cual algunas personas o grupos adquieren y mantienen un control social sobre la situación de los otros” (PONTON & *alii* (1982: 6).

<sup>70</sup> CREIGHTON (1981: 454-455). Citado por CANTER (1997: 738-739).

<sup>71</sup> CANTER (1997: 21), recoge algunas de las sugerencias del Council on Environmental Quality-CEQ para realizar este trámite como son realizar las consultas tras haber obtenido información suficiente, preparar un paquete de información, diseñar procesos específicos de consultas según el tipo de instrumento, realizar anuncios públicos, organizar y planificar reuniones públicas, incorporación de los comentarios y propuestas, asignar tareas de estudio, programar las acciones, etc.

- materia, organizaciones sociales interesadas, promotor, etc.
- b) Opción por el tipo de estudio o *screening* (7.2.2.) según el alcance de los impactos por su mayor o menor “significado” en contexto e intensidad, y las distintas categorías de instrumentos para valorarlos.
- c) Valoración de todas las restantes fases y opciones, tales como la identificación de impactos, elección de alternativas, medidas correctoras y programa de vigilancia ambiental, a lo largo del procedimiento, utilizando el documento de síntesis y todos los que integran el estudio, incluso el seguimiento de la ejecución y funcionamiento, y la impugnación de las decisiones.
- d) Reacción y *feedback* ante las propuestas.
- e) Valoración de alternativas.
- f) Resolución del conflicto por consenso<sup>73</sup>.
- B) Identificación del público implicado en cada etapa, que estará formado por
  - a) los ciudadanos individuales o formando asociaciones o grupos de interés<sup>74</sup>,
  - b) los políticos que toman las decisiones,
  - c) los profesionales y
  - d) los promotores.
- C) Selección de las técnicas de participación más adecuadas en función de los objetivos y del público destinatario. Las treinta y siete técnicas de participación pública del Departamento de Transporte de los Estados Unidos, fueron clasificadas por Schwartz en las siguientes clases funcionales<sup>75</sup>:

### 8.1. Metodología de la participación

Siendo tan relevante la participación, es necesario elaborar un programa para que aquella se practique de un modo real a fin de que pueda garantizar el conocimiento y las aportaciones que la justifican<sup>72</sup>.

Para que el programa de participación pública alcance sus objetivos, ha de incorporar los siguientes elementos:

- A) Definición de los objetivos:
  - a) Difusión, educación y coordinación de información
  - b) Identificación de problemas, necesidades y valores más importantes.
  - c) Generación de ideas y solución de problemas.
- a) Difusión de información: Para informar al público de las actuaciones y de las posibilidades de realizar aportaciones:
  - Programas públicos de información.
  - Puntos de información.
  - Teléfonos de información.
  - Reuniones de información abierta.
- b) Recogida de información: Para recoger los datos técnicos y las opiniones:
  - Encuestas.
  - Discusiones en grupo.
  - Técnicas basadas en el método Delphi.

<sup>72</sup> CANTER (1997: 718), cita las recomendaciones de Federal Environmental Assessment Review Office of Canada, 1988, 1, p. 33: 1. La participación pública debe ser una comunicación en ambos sentidos. 2. La mayoría de los procesos de decisión se beneficiarán de cierta participación pública. 3. Público es cualquier persona o grupo de personas con un interés determinado en un asunto. 4. El público interesado será diferente para cada proyecto. 5. Utilice diferentes técnicas para la participación pública. 6. Debe implicarse una gestión senior en el apoyo y revisión del programa de participación pública. 7. Para desarrollar una comunicación abierta con el público debe desarrollarse una comunicación abierta dentro de la organización. 8. Controlar los asuntos que preocupan al público en la actualidad como sistema preventivo de calentamiento. 9. Si debe alcanzarse el consenso, es esencial la implicación inmediata del público.

<sup>73</sup> BISHOP (1975). Citado por CANTER (1997: 719-721).

<sup>74</sup> ROIZ (1987:1-22) define el grupo como un “agregado de individuos que interactúan de diversas maneras para conseguir

ciertos intereses comunes”. Siguiendo a Almond, Powell y Coleman clasifica los grupos de interés en las siguientes categorías: Grupos de interés asociativo, organizados, cohesionados y representativos (sindicatos, organizaciones económicas y religiosas); grupos de interés institucional, con sólida organización en la que predomina el interés de su existencia (iglesias, ejército, burocracia); grupos de interés no asociativo, basados en la interacción personal intensa, con poca organización (colectivos étnicos, regionales), y grupos anónimos, espontáneos, sin estructura y con poca precisión y conciencia de los objetivos (manifestaciones, revueltas). Dentro de esta última categoría se encuadrarían los llamados “movimientos sociales” que constituyen “un intento colectivo de promover un interés común, o de asegurar un objetivo compartido, mediante la acción colectiva en el exterior de la esfera de las instituciones establecidas”. GIDDENS: (1989: 659).

<sup>75</sup> SCHWERTZ (1979). Citado por CANTER (1997: 129-132).



- Reuniones patrocinadas por la Comunidad.
  - Audiencias públicas<sup>76</sup>.
  - Actividades de defensa del ciudadano.
- c) Planificación preliminar: Para que se generen propuestas y planes por los representantes de los ciudadanos:
- Planificación de defensa.
  - *Charettes*.
  - Centros comunitarios de planificación.
  - Técnicas informáticas.
  - Diseño y coloración de mapas.
  - Planificación plural.
  - Grupos de trabajo.
  - Talleres de trabajo.
- d) Planificación reactiva: Para generar propuestas y planes por los poderes públicos, frente a las que reaccionan los ciudadanos con sus valoraciones y alternativas:
- Comisiones asesoras ciudadanas.
  - Comisiones de representantes políticos.
  - Planificación transparente.
  - Participación interactiva (televisión por cable).
  - Reuniones de barrio.
  - Consejos de planificación vecinales.
  - Captación política.
  - Análisis de valores.
- e) Toma de decisión: Se trata de la posibilidad más alta de la participación, que no es válida cuando la decisión corresponde a los funcionarios: Planificación arbitraria y mediadora.
- Referéndum.
  - Comité de análisis ciudadano.
  - Recogida aleatoria de información de los medios de comunicación.
- f) Apoyo del proceso de participación:

No son propiamente técnicas de participación, sino de refuerzo de la eficacia de otras:

- Emplear a los ciudadanos.
- Miembros honoríficos.
- Preparación de los ciudadanos.
- Asistencia técnica a la comunidad.
- Coordinador o catalizador de la coordinación.
- Juegos de simulación.
- Dinámica de grupo.

- D) Elaboración de un plan para su desarrollo.

## 9. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO TÉCNICO-JURÍDICO

La Evaluación Ambiental en cualquiera de sus variantes –la denominada Evaluación Ambiental Estratégica de los planes y programas y la Evaluación de Impacto Ambiental– se plasman en un conjunto de estudios y documentos, en los que se recoge un contenido técnico, que son objeto de un procedimiento administrativo. Por ello, en la realidad práctica, cuando se habla de la Evaluación Ambiental se le atribuyen tres significados: el del contenido técnico-metodológico, recogido en el del conjunto de documentos y determinaciones y el de procedimiento administrativo. En cada caso es preciso analizar a cual de las distintas realidades se refiere, porque como tales aparecen reguladas en el ordenamiento jurídico.

Así se recoge en la exposición de motivos del R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio, que califica a la evaluación de impacto ambiental como una “técnica generalizada [...] instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente” y “técnica singular”. Más adelante se refiere a la misma como “este importante procedimiento administrativo”<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Como dice CANTER (1997: 729), “la técnica de participación pública más tradicional es la audiencia pública, que es una sesión formal para la que se recibe un comunicado escrito y de la que se conserva un acta. La audiencia pública no es en general el forum más efectivo para la participación pública en el proceso de EIA.”.

<sup>77</sup> Para el Tribunal Constitucional en su sentencia 13/1998, de 22 de enero, la evaluación de impacto ambiental (EIA), regulada por las Directivas 85/337 y 97/11, tiene “carácter de instrumento único y generalizado para todos los Estados miembros, [...] como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo (si bien

Los mismos significados se mantienen en el preámbulo de la Directiva 97/11 cuando se dice que “el procedimiento de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política de medio ambiente”. El objetivo de tal procedimiento-instrumento es “facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente”.

El artículo 5 del Reglamento (Real Decreto 1.131/1988 de 30 de septiembre), que lleva por rúbrica “concepto”, declara que “se entiende por evaluación de impacto ambiental el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente”. Su anexo I define el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) como

“el documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce la declaración de impacto ambiental. Este estudio deberá identificar, describir y valorar de manera apropiada y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsible que la realización del proyecto produciría sobre los distintos aspectos ambientales [...]”<sup>78</sup>.

El artículo 3.2 de la Directiva 2001/42 denomina “evaluación ambiental” a la “preparación de un informe” con la información y las consultas valoradas por los “métodos de evaluación existentes”, esto es, al contenido evaluador y al procedimiento para

su elaboración, diferenciándolo de acto resultante que es el informe medioambiental.

El juicio técnico, recogido en un documento jurídico-administrativo y objeto de un procedimiento de la misma naturaleza, será la base de la decisión administrativa, con un contenido importante de discrecionalidad técnica, siempre orientada al fin de preservar el medio y de optar por la solución menos perjudicial. Por ello el artículo 10 del R. D. 1131/1988, exige como determinación detallar “las metodologías y procedimientos de cálculo utilizados en la evaluación o valoración de los diferentes impactos ambientales, así como la fundamentación científica de esa evaluación”.

De cuanto se ha expuesto se deduce que la evaluación ambiental, en cualquiera de sus modalidades, constituye una manifestación de la tecnificación del derecho ambiental. Tal y como ha puesto de manifiesto MARTÍN MATEO (1991: 94) .

“la normativa del derecho ambiental incluye prescripciones rigurosamente técnicas [...]. Aspectos normativos sustanciales se contienen en simples Anexos y en cuadros de doble entrada que precisan las condiciones en que deben realizarse las actividades afectadas. La discrecionalidad de la Administración y la propia labor del jurista se encuentra rígidamente encorsetada en el marco técnicamente precisado para la regulación de conductas [...]. Las prescripciones técnicas marcan sobre todo límites y umbrales y permiten modulaciones y apreciaciones cuando se entrecruzan factores diversos que se resisten a un planteamiento puramente científico y matemático” .

no alcance al escalón superior de la planificación y programación, propio de la llamada “evaluación estratégica”), dirigida a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por particulares” (FJ 3). “Aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa”, como instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados” (FJ 4).

<sup>78</sup> El art. 2.2. del Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, define la EIA en los siguientes términos: “Estudio dirigido a identificar y predecir los efectos debidos a la explotación minera sobre los recursos naturales, el medio ambiente y socioeconómico de la zona, así como sobre el paisaje, evaluándose los efectos transitorios y definitivos, con el fin de tomar las medidas de prevención posibles y planificar la restauración y protección ambiental necesaria”. El artículo 237 del R.D. 849/1986, de 11 de abril, dispone que los estudios de evaluación “identificarán, preverán y valorarán las consecuencias o efectos que las obras o actividades que el peticionario pretenda realizar puedan causar a la salubridad y al bienestar humanos y al medio ambiente”.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE, J. (1997): "La Evaluación Ambiental y la Ordenación del Territorio", en q. v. PEINADO & SOBRINI. (1997: 307-312).
- (1995): "El Desarrollo Sostenible desde la Ordenación del Territorio", *Economía y Sociedad*, 12.
- (1995): "El Desarrollo Sostenible. de lo Global a lo Local", *Estudios territoriales*, septiembre-diciembre.
- ANDERSSON, A. A. & D. F., BATTEN & B. JOHANSSON & NIJKAMP, P. (1989) *Advances in spatial theory and dynamics*, Editors E. Anderson [et alii], Amsterdam (1989).
- ANTUNES, A. & C. DURAND & C. HENRY & P. HANNAPE & J. ZEMOR (1971): *Une méthode d'analyse prospective. Son élaboration dans le cadre d'un scénario tendanciel français*, Metra, X, 4.
- ARNSTEIN, S. R (1969): "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, m: 216-224.
- BEER, S. (1959): *Cybernetics and Management*, The English Universities Press, Londres.
- BERTALANFFY, L. (1986): *Perspectivas en la teoría general de sistemas*, Alianza Universidad, Madrid.
- & W. ROSS & G. M. WEIBERG (1987): *Tendencias en la teoría general de sistemas*, Alianza Universidad, Madrid.
- BISHOP, A. B., (1973): *Public participation in environmental impact assessment*, New England College, Henniker, New Hampshire, U. S. A., July 29-Aug.3.
- (1975): *Structuring Communications Programs for Public Participation in Water Resources Planning*, IWR Contract Rep. 75-2, US Army Engineer Institute for Water Resources, Fort Belvoir, Vancouver, mayo.
- BUFFINGTON, J. D. & R. K. SHARMA & J. T. MACFADDEN (1980): *Assessment of Ecological Damage: Consensus*, Council of Environmental Quality, Department of Interior, Washington.
- CANTER, L. W. (1997): *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Técnicas para la elaboración de estudios de impacto*, McGraw-Hill, Madrid.
- CELA (1973): *Principles for environmental impact assessment*, Submission to the Ministry of the Environment by the Canadian Environmental Law Association, Toronto.
- CHECKLAND, P. ( 1981): *Systems Thinking Systems Practice*, Chichester, U.K., Wiley.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN UNION (1994): *Strategic Environmental Assessment-Existing Methodology*, Directorate of Environment, Nuclear safety and Civil protection.
- CREIGHTON, J. L. ( 1981): *Acting as a Conflict Conciliator*, en *Public Involvement Techniques: A Reader of Ten Years Experience at the Institute of Water Resources*.
- DEE, N. & J. K. BAKER & N. L. DROBNY & K. M. DUKE & D. C. FAHRINGER: 1972. *Environmental Evaluation System for Water Resource Planning*, Batelle Columbus Labs., Columbus, Ohio.
- DEE, N. & J. BAKER & N. DROBNY & K. DUKE, 1973. "An environmental evaluation system for water resource planning", *Water Resources Res.*, 9: 523-535.
- DEE, N. & N. L. DROBNY & J. K. BAKER & K. M. DUKE & D. C. FAHRINGER (1973): *Planning methodology for water quality management: environmental evaluation system*, Battelle Columbus Labs., Columbus, Ohio, USA.
- DE TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Alianza universidad textos, Barcelona.
- ESTEVEAN BOLEA, M. T. (1984): *Evaluación del impacto ambiental*, Fundación MAPFRE, Madrid.
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTRES OF TANSPORT (1998): *Strategic Environmental Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes*, Agency Publications, London.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1991): *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid.
- FIELD, B. & B. MACGREGOR (1987): *Forecasting Techniques for Urban and Regional Planning*, UCL Press, London.
- GIDDENS, A. (1989): *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, p. 659.
- GLASSON, J. & R. THERIVEL & A. CHADWICK (1994): *Introduction to Environmental Impact Assessment*, UCL Press, London.
- GÓMEZ OREA, D. (1997): "La ecoauditoría como complemento a la evaluación de impacto ambiental", en PEINADO & SOBRINI. (1997): 293-305.
- (1998): "Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)", *Ciudad y Territorio*, 75.
- (1999): *Evaluación de Impacto Ambiental*, Mundi-Prensa/Editorial Agrícola, Madrid.
- HEALEY, P. & T. SHAW (1993): *The Treatment of Environment by Planners: Evolving Concepts and Policies in Development Plans*, Working

- Papers, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle, 31.
- IWR (1975): *Social impact assessment: an overview*, Paper 75-P7, Institute for Water Resources, U.S. Army Engineers, Fort Belvoir, USA.
- JOUVENEL Bertrand de (1964): *L'Art de la Conjecture*, Editions de Rocher, Mónaco: 338-339.
- JUSTEL, M. (1983): *Los viejos y la política*, CIS, Madrid.
- KLOSTERMAN, R. E. & R. K. BRIL & E. G. BOSSARD (1993): *Spreadsheet Models for Urban and Regional Analysis*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick.
- KONER, L. (1997): *Strategic Environmental Assessment: Sustainability and Democratisation*, European Environmental 7, November-December, pp. 175-180.
- LE MOIGNE, J. L. (1990): *La théorie du système général*, Dunod, Paris.
- LEOPOLD, L. B. et al. (1971): *A Procedure for Evaluating Environmental Impact*, Circular 645, US Geological Survey, Government Printing Office, Washington DC.
- MARTÍN MATEO, R. (1991): *Tratado de Derecho Ambiental, I*, Trivium, Madrid.
- MCLOUGHLIN, J. B. (1971): *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*, IEAL, Madrid.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1989). Secretaría de Estado para las políticas del Agua y del Medio Ambiente: *Guías metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. 1. Carreteras y ferrocarriles. 2. Grandes presas. 3. Repoblaciones forestales*, Madrid.
- MONNIER, E. (1990-1991): "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", *DA*, 224-225: 146.
- MORRIS, P. & THERIVEL, R. (1995): *Methods of environmental assessment*, UCL Pres, London.
- NIJKAMP, P. & P. RIETVELD (1984): *Information Systems for Integrated Regional Planning*, Publishing Co., Amsterdam-New York-Oxford.
- ODUN, E. (1969): *Ecología*, Interamericana, México DF.
- O'LEARY, J. (1975): "Enfoque de SISTEMAS", *Enciclopedia de Planificación Urbana*, IEAL, Madrid.
- PARDO, M. (1994): "La Evaluación del impacto ambiental", *Revista Huarte de San Juan de la Universidad Pública de Navarra*.
- (1994): "El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su conceptualización y práctica", *REIS*, 66: 141-167.
- (1999): "Medio ambiente y sociedad: La superación de una dicotomía artificial", *Temas para el debate*, 51: 41
- PARTIDARIO, M. R. (1996): *Bibliography on Strategic Environmental Assessment*, New University of Lisbon, Lisboa.
- PEINADO LORCA, M. & I. M. SOBRINI SAGASETA DE ILURDOZ (1997): *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid.
- PRKS, W. T. & J. BILKHU & D. A. RHOMPSON (1996), *The Integration of Environmental Assessment and Municipal Planning*, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, Toronto.
- PONTON, G. & P. GILL (1982): *Introduction to politics*, Blackwell, Oxford, p. 6.
- PRIEUR, M. (1991): *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris.
- QUINTANILLA, M. A. (1989): *Tecnología; un enfoque filosófico*, Fundesco, Madrid: 120.
- ROIZ, J. (1987): *Introducción a la Ciencia Política*, Vicens Vives, Barcelona: 122.
- ROMANO VELASCO, J. (2001):, "La ciudad de los enigmas. Luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de planes urbanos", *Ciudad y Territorio*, XXXIII, 127, 41-56.
- ROSA MORENO, J. (1993): *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid: 169.
- SABUCEDO, J. M. (1997): *Psicología política*, Vicens, Barcelona: 89.
- SABUCEDO, J. M. & C. ARCE (1991): *Types of political participation: a multidimensional analysis*, European Journal of Political Research, 19: 327-359.
- SCHMIEG (1980): "Análisis de sistemas", *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI, Madrid: 588
- SCHOFIELD, J. A. (1987): *Cost-benefit Analysis in Urban and Regional Planning*, Unwin Hyman, London.
- SCHWERTZ, E. L. JR. (1979): *The Local Growth Management Guidebook*, Center for Local Government Technology, Oklahoma State University, Stillwater.
- SIMON, H. A. (1953): *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organisation*, New York: 141.

- SOLOMON, R. C. & B. K. COLBERT & W. J. HANSEN & S. E. RICHARDSON & L. CANTER W. & E. C. VLACHOS (1977): *Water resources assessment methodology: impact assessment and alternative evaluation*, Tech. Rep. Y-77-1, US Army Eng. Waterways Experiment Station, Vicksburg, Miss., USA.
- SUHIRIBER, J., (s. a.): *Process Guidelines for Consideration on Environmental Effects-An Examination of Highway Action Plans. Final Report for Federal Highway Administration, Transportation and Community Values Project*, MIT.
- THERIVEL, R. (1994): *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications Ltd., London.
- THERIVEL, R. & M. R. PARTIDARIO, 1996. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.
- THERIVEL, R. & E. WILSON & S. THOMPSON & D. HEANEY & D. PRITCHARD (1992): *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan.
- TORRÓN DURÁN, R. (1997): *El análisis de sistemas*, ISDEFE, Madrid, pp. 47-48.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMISIÓN FOR EUROPE (1992), *Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes*, Environmental Series 5, New York.
- WOOD, C. (1991): *EIA of Policies, Plans and Programmes*, EIA Newsletter, 5.
- (1995): *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Longman, Harlow, Essex: 266-288.
- (2001): *Impact of sea change (coming to terms with the new requirements for environmental assessment of plans and programmes)*, Planning 1431.
- WOOD, C. & M. DJEDDOUR (1992): *Strategic Environmental Assessment, EA of Policies, Plans and Programmes*, The Impact Assessment Bulletin, 10 (1): 3-22.
- VOOGD, H. (1983): *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion, London.
- WORLD BANK (1996): *Environmental Assessment Sourcebook Update N° 14-Regional Environmental Assessment*, World Bank, Washington.
- (1996): *Environmental Assessment Sourcebook Update N° 15-Regional Environmental Performance Monitoring and Supervision*, World Bank, Washington.
- ZOLLER, H.G. & H. BEGUIN (1992): *Aide a la décision. L'évaluation des projets d'aménagement*, Economica, Paris.



## La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

Dr. Arquitecto, urbanista

**RESUMEN:** Se desarrolla un análisis muy pesimista de cómo el acelerado deterioro del espacio rústico no solo es una cuestión de indisciplina costumbrista y debilidad política, sino que está estructural e históricamente determinado como un proceso difuso, extenso e irreversible, basado en actitudes profundamente arraigadas de un ciego lavarse las manos ('poncianismo'), tanto por incredulidad 'tomasiana' como por bastardos intereses 'judasianos'. Se analiza la parcela mínima de cultivo en toda España como muestra de la visión localista hacia el fraccionamiento irreductible en el límite del espacio rural, las tendencias jurisprudenciales compasivas ante las construcciones ilegales, así como las políticas urbanísticas actuales. La eventual adopción consciente de decisiones políticas para detener, corregir o paliar estos procesos de degradación tropiezan con la enorme dificultad sociopolítica de que habrían de adoptarse desde un nivel de gobierno y ámbito de comprensión sistémica mucho más global y elevado del en que, sin embargo, ahora están localizadas las competencias para controlar las múltiples microdecisiones que impulsan y conforman su destrucción paulatina. Sólo cuando el proceso haya alcanzado dimensiones mucho más graves e irreversibles, cercanas al grado de consunción o saturación en el borde de la irrecuperabilidad ecológica, se supone que el cuerpo político será capaz de apreciar el fin y de reaccionar tomasianamente, pero ya sería demasiado tarde.

**Descriptores:** Local-Global. Medio rural. Ciudad dispersa. Desurbanización. Urbanizaciones ilegales. Suelo rústico.

### I. ESCALAS GLOBALES Y LOCALES DE LOS FENÓMENOS EN EL ESPACIO

**S**e pretende plantear un ensayo de aproximación explicativa del proceso imparable de destrucción global del frágil espacio rural en España por aplicación acumulativa y generalizada de decisiones basadas sólo en 'lógicas locales', formulando las hipótesis de que:

- (1) Las *escalas analíticas* desde las que han de ser percibidos y, por ende, mejor gobernados o controlados los efectos globales acumulativos de decisiones locales, esparcidas aleatoriamente sobre un espacio limitado, han de ser *inversamente proporcionales* al ámbito de acción o *impacto* ecológico de dichas decisiones caóticas de nivel local (a mayor escala o mayor tamaño con el que se contemplen los fenómenos, se percibe

\* Este trabajo procede básicamente de la ponencia "Utilización urbanística patológica del suelo rústico: una referencia a la legislación autonómica", presentada en las III Jornadas de Disciplina Urbanística sobre "Urbanismo y Protección del Medio", organizadas por la Dirección General de Urbanismo del Gobierno de Aragón, celebradas en Zaragoza, del 24 al 26 de mayo de 2000 (cuyas Actas finalmente no se han

publicado), si bien en algunas partes ha sido muy reelaborado. Debo agradecer como es debido los comentarios críticos que me han formulado tres *referees* anónimos a la primera versión de este trabajo (nov. 2001), gracias a los cuales lo he depurado y abreviado para esta segunda versión.

Recibido: 19/11/01; revisado: 1/04/02  
Emilio: garcibelli@mfom.es

- un menor ámbito de interrelaciones y viceversa);
- (2) La eficacia de las medidas disciplinares protectoras del entorno y de las reglas correctoras de las lógicas locales caóticas es también inversamente proporcional a:
- (i) la demagogia política en la aplicación de las formas democráticas en sociedades previamente alienadas por el consumo de masas (a más demagogia menor eficacia disciplinar).
  - (ii) la dilación en el tiempo de la percepción colectiva de los efectos acumulativos de dichas acciones locales aleatorias (a mayor alejamiento de los efectos menor eficacia correctora);
  - (iii) la abundancia relativa del bien que determina la percepción económica del valor de escasez relativa del espacio rural considerado como recurso no renovable (a menor abundancia mayor valor social).

Estas observaciones e hipótesis explicativas, muy genéricas, sobre la percepción sociocultural y económica y sobre la capacidad de reacción del gobierno político de la comunidad ante la destrucción de su propio medio, en este trabajo se aplican a la “cuestión rural”. Se van a proyectar sobre el entramado jurídico que habilita las segregaciones rústicas de la propiedad en unidades mínimas de cultivo de la legislación agraria —puerta de entrada para su destrucción paulatina y sistemática—, así como sobre la legislación urbanística estatal y autonómica, sobre la competencia municipal en el control de la legalidad de las construcciones, además de la jurisprudencia permisiva vertida sobre los modos de ejercer dicho control. Todas estas proyecciones de un comportamiento cultural y político intrínsecamente viciado por la lógica local inmediata de la visión de gran escala y escasa perspectiva hacen que la percepción global y la voluntad de reacción política de nuestra sociedad para impedir el deterioro del espacio rural proyecte una sombra con perfiles esencial y ontológicamente muy pesimistas ante lo que heredarán las próximas generaciones.

Estamos, pues, ante un proceso que, por ser primariamente de carácter socio-político, se moviliza con mecanismos de acción-reacción de muy corto o medio plazo, donde las decisiones políticas para resolver un problema puntual son adoptadas y probadas en el escaso lapso de días, meses, una legislatura, a lo sumo. Pero que también, por la propia naturaleza irreversible de los fenómenos de agresiones y destrucción del medio rural en nuestras sociedades económicamente desarrolladas —pero de subdesarrollada perspicacia frente a la Naturaleza—, esas decisiones nos sitúan ante procesos globales acumulativos cuyos efectos sólo se pueden prever tendencialmente, si acaso predecir su evolución, para el medio o muy largo plazo, como son todos los procesos ecológicos siempre de ciclo lento y largo.

La contradicción temporal profunda entre el momento de adoptar o no medidas políticas correctoras y el momento de percibir o no sus efectos reales hace que estemos jugando con estos fenómenos irreversibles tratándolos con un descrédito y una incredulidad como si quienes los predicen o predicen fueran charlatanes, adivinos, visionarios futurólogos, salvadores, aguafiestas o, incluso, iluminados ‘salvapatrias’ —contra los que ya estamos vacunados— y que parece que hayamos de despreciarlos porque nos quieren ‘salvar a la fuerza’ y contra nuestra voluntad. Algunos políticos acomodaticios, cuando actúan como meros instrumentistas de las opiniones públicas, dejan que a este lado crezca un vacío de credibilidad entre las masas inertes y en el lado del ‘más allá’ los científicos ecólogos que ‘predicen’ (del lat. | *prædikere* |) el futuro y los ecologistas activos que ‘predican’ (lat. | *prædikare* |) su destrucción. Es como en el cuento del “bolón”...

§2. El gran tema de las escalas de la representación y conocimiento del espacio ha ocupado un buen volumen de estudios de los geógrafos (*cfr.* GUTIÉRREZ PUEBLA, 2001), con reflejos en los métodos del conocimiento científico en torno al reduccionismo analítico (*regressus essentialis*) versus el holismo sintético (*progressus* hacia las totalidades), pasando por la teoría de sistemas y sus niveles de resolución subsistemáticos, la complejidad creciente versus simplicidad decreciente, etc. Desde nuestra perspectiva geográfica nos basta reconocer que cuanto

*menor* sea la escala desde la que se perciba un problema espacial<sup>1</sup>, es decir, cuanto más nos alejemos de los intereses privados que gobiernan las decisiones aisladas de los individuos en el espacio geográfico, *mayor* y mejor será la percepción global de las interacciones y los fenómenos que éstos generan, alterando y transformando, a veces irreversiblemente, ese territorio. Así como para el gobierno o administración de la comunidad que ocupa dicho territorio, desde esta escala globalista se percibirán los problemas e implementarán mejor las acciones estratégicas necesarias a emprender en defensa del interés general a medio y largo plazo.

Mas, ese proceso de elevación y distanciamiento con suficiente perspectiva sobre el objeto o elemento a gobernar sólo es válido mientras no se pierda la capacidad de resolución o discernimiento de los fenómenos a observar. Es decir, podrá elevarse la perspectiva sólo hasta un cierto nivel u *horizonte crítico* de alejamiento en el que, al situarse alejado y por encima del objeto, se dejan de percibir las interacciones entre los elementos, subsistemas e interrelaciones locales que gobiernan dicho nivel; y éstas, a partir de dicho horizonte crítico, quedan ya mejor integradas y explicadas en las unidades significantes del rango/nivel inmediatamente superior: desde el organismo 'hombre-individuo', al grupo familiar-tribal-social, de éste a la nación, de ésta a las federaciones o uniones de naciones, etc. La visión de la Tierra desde la estación Mir no permite percibir directamente las interacciones sociales de los hombres, ni de sus regiones ni de sus países, siendo los continentes, los océanos y la evolución de las nubes, a lo sumo, las unidades significantes de referencia y de máximo poder de resolución que son percibibles desde ese tan elevado nivel de globalidad.

Exactamente esta constatación evidente es lo que exige y justifica las diversas escalas de

análisis de los campos o regiones disciplinares de las respectivas ciencias que investigan la realidad y que se van acoplando unas dentro de otras, como las *matrioshkas* rusas, transcurriendo (sólo referido a rangos espaciales) por los niveles crecientes donde la arquitectura (casa), el urbanismo (ciudad), la geografía (región), la ecología (ambiente) y la coranomía (globalidad) han ido teniendo el rango adecuado de su campo disciplinar, incluso su época propia de aparición de la disciplina misma (ver GARCÍA-BELLIDO, 1994).

§3. Para mejor poder encauzar o corregir los fenómenos o elementos que operan en el nivel local **n** (dentro del rango o campo disciplinar llamémosle **N**), para una óptima percepción global y suficientemente neutral de sus interacciones y conflictos, así como para lograr la mayor capacidad de emitir soluciones, dirimir conflictos o consensuar reglas y normas del gobierno de dicho conjunto de elementos de nivel local, es intrínsecamente propio de la teoría de sistemas que el órgano decisor ha de situarse y gobernar desde el nivel **n+1**, sea orgánico, político o virtual. Igualmente desde los sucesivos niveles **n+2**, **n+3**, ... **n+i** se obtiene una mejor percepción global de las interacciones que ocurren en el ámbito inferior (**n+i**)-1.

Hasta que la escala de su contemplación sea tan reducida en el 'horizonte crítico' de dicho rango disciplinar **N** que los elementos **n** pierden ya su relevancia explicativa como tales, por quedar subsumidos o integrados en el nivel o rango **O** de elementos tipo **o**, desde el cual y con la nueva unidad **o** vuelven a regenerarse gradientes de escalas decrecientes de percepción de sus relaciones local-globales **o+1**, **o+i**, etc., desde el que ya se percibe otra categoría de fenómenos, en los cuales cada unidad elemental **o** ha quedado integrada por conjuntos agregados de elementos **n**. Es trascendente para la consistencia y progresión del conocimiento

<sup>1</sup> En la cuestión de las escalas todo depende del término de comparación utilizado para aquello que adjetivemos como 'mayor' o 'menor' que la cosa de referencia. La relación adjetiva es más sencilla y nemotécnica si hacemos que 'escala' signifique lo mismo que 'tamaño' (*escala = tamaño*) con el que vemos la proyección de los objetos, casas o ciudades representados; es decir: mayor tamaño, mayor escala, más cerca, más bajo, más grande (hasta escala 1/1, con denominador unidad o a tamaño

real o *grandeur nature*); y menor tamaño, menor escala, menos cerca, menos bajo (o más alto) y menos grande (o más pequeño). Los objetos, como es obvio, se ven más pequeños cuanto más elevada o distante sea su visión de ellos, cuanto mayor sea la altura o nivel contemplativos, siendo, por ende, "menor su escala o tamaño" de proyección y "menor el poder de resolución"; y viceversa (una escala 1/1.000 es 10 veces *menor* que una de 1/100 y ésta es 10 veces *mayor* que aquélla).

científico en 'vertical' que los vértices o puntos de coronación de un rango constituyan los elementos unidad del rango inmediato superior (ver FIGS. 1 y 2).

Ello es porque sólo desde ciertas escalas pertinentes a cada fenómeno o problema (dentro del rango u horizonte donde éste se puede expresar sin que llegue a esfumarse la identidad de los elementos que lo conforman) es posible obtener una percepción global de los resultados, de las interacciones entre los elementos o fenómenos que ocurren aparentemente inconexos en dicho rango o campo analítico-disciplinar. Dentro de cada rango (disciplina), cuanto menor es la escala o más elevado el nivel de visión del tipo de fenómenos y procesos propios de ese rango, mayor es la pérdida de potencia de resolución, esfumándose la capacidad de examinar las causas últimas que motivan dichos procesos, ya que observamos sólo sus efectos 'macro' (en la escala de la evolución zoológica la biología molecular pierde ya su capacidad de resolución para pasar a la genética de poblaciones, la sociobiología y la ecología).

Tal es como se han ido discriminando los sucesivos rangos internos de los propios campos disciplinares (por ejemplo, la física atómica, nuclear o de partículas es un reducto dentro de la física general de los cuerpos; la físico-química dentro de la química general; la bioquímica, biología

molecular o genética dentro de la biología; las neurociencias o la psicología o la sociobiología dentro de las ciencias sociales y humanas; la termodinámica o la biofísica dentro de la ecología; la geología, la geofísica, etc. etc., hasta la astrofísica y la cosmología... donde se estudian conjuntamente los incommensurables de lo más pequeño con lo más inmenso que, en el origen, estaba compuesto sólo por lo más ínfimo. Pero esa circularidad de la ciencia es otro problema.

No basta con recluir la explicación en un fácil y estéril comodín del tipo "ese proceso es porque 'de alguna manera' o 'internamente' o 'por causas o mecanismos internos' se generan tales efectos". Debe aumentarse la escala de visión, es decir, ha de descenderse en el nivel analítico de los elementos y fenómenos que nutren dicho campo disciplinar para poder explicarlo de modo consistente (la química se hizo física en cuanto se entendió la estructura atómica de los elementos y las moléculas, como la física newtoniana y relativista pudieron complementarse con la física cuántica cuando se descende a la ínfima escala de las partículas subatómicas). Al menos, habrá que intentarlo, aunque las disciplinas llamadas sociales o humanas, inmersas en las políticas de la acción histórica, sean muy reacias a dejarse someter a análisis de racionalidad.

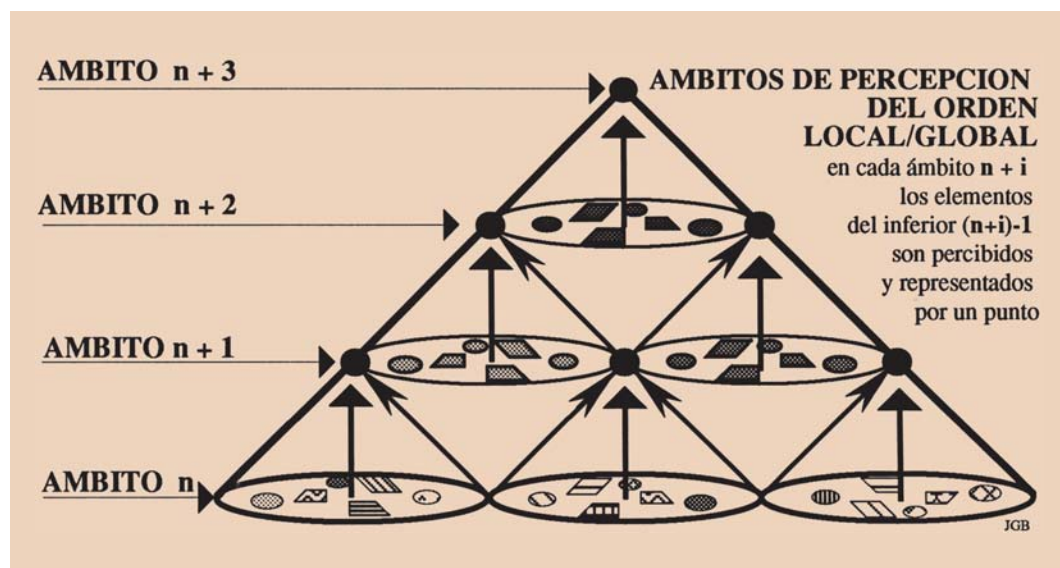
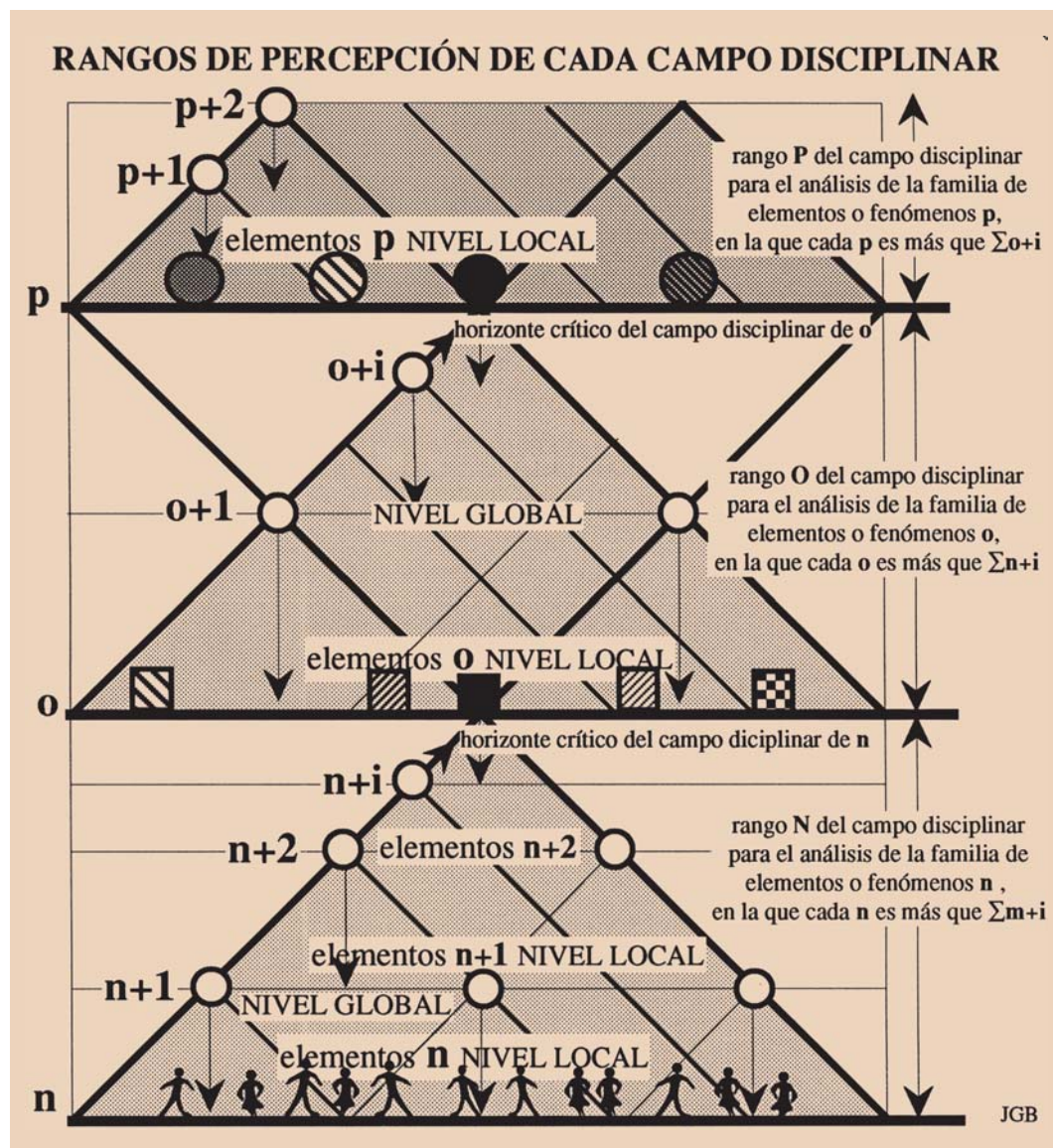


FIG. 1. Ámbitos respectivos de los órdenes local/global





**FIG. 2. Rangos de percepción de los campos disciplinares desde sus respectivos niveles locales y globales**

§4. Efectivamente. Las razones, causas o sinrazones sociológicas, económicas, ideológicas, jurídicas y políticas de estos fenómenos globales de dispersión y acumulación espacial que caracterizan a la Urbanística y, en especial, la diseminación en el espacio rural, han de subyacer en el nivel ínfimo del análisis micro, exigiéndose para llegar hasta ellas del *regressus* profundo hasta las lógicas locales de intereses parciales que gobiernan las acciones y deci-

siones de cada actor o agente individual dirigidas a obtener el máximo rendimiento a su microespacio. Es el efecto agregado acumulativo de decisiones basadas en las lógicas local-individuales —inocuas en sí mismas si son aisladamente evaluadas (como ese frívolo, tranquilizador y ambiguo criterio indefinido de autorizar viviendas en el campo “si no existiere peligro de formación de núcleo de población”)— las que, al contemplarse sus resultados en su menor escala o nivel más



global, aparece con toda su virulencia la insensatez de su frívola y demagógica permisividad.

Ciertamente, la acumulación en un mismo espacio de miles de pequeñas decisiones tomadas en un escaso lapso de tiempo para satisfacer los intereses privados más inmediatos acaba configurando la irreversible alteración del propio espacio y la contradicción sobrevenida con los fines privados por los que se hubiera ido perpetrando su consunción.

Los efectos acumulativos por suma de decisiones aleatorias, especialmente las tomadas sobre el siempre frágil espacio rural, son irreversibles a largo plazo y provocan la perturbación del entero sistema ecológico o su destrucción misma. Son como las radiaciones o la ingesta de arsénico o plomo, por las que cantidades homeopáticas insensibles y desapercibidas, lenta y despaciosamente tomadas, tienen efectos acumulativos gravosos en progresión geométrica y acaban matando al organismo vivo así bombardeado, al no dar tiempo para su eliminación.

Esto es lo que nos está ocurriendo con el espacio rural en España. Y, por extensión de las mismas y universales lógicas locales, también en la globalidad de los territorios sometidos a una gran presión antrópica, excepto en algunos muy contados donde se ha empezado ya a percibir el grave problema que se avecina.

## 2. INSERCIÓN DE LA VARIABLE TIEMPO EN LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS CORRECTORAS

§5. Genéricamente hablando —y en especial en el seno de sociedades permeables y en constante competencia por un espacio escaso— puede sustentarse que las acciones individual-locales, que caótica, aleatoria y libérrimamente despliegan los actores individuales en un espacio social muy frágil, tienden a ser específicamente contradictorias con los intereses globales del desarrollo y crecimiento sostenible de esa misma comunidad; a no ser que, al interaccionar intereses individuales encontrados, se autogeneren *reglas, códigos o normas de autocontrol y disciplina* internas para la autodefensa y autosubsistencia del propio grupo o

comunidad. Estas reglas, códigos y normas configuran el objetivo de un *órgano de gobierno de la globalidad* del grupo social (sea personificado en el macho *alfa*, padre/madre, jefe, cacique, rey, tirano o representante por consenso del senado, asamblea de notables o democracia, según la teoría del Estado desde Platón, Locke y Hobbes) que necesariamente acaba por emerger del constante conflicto interno y para la mera supervivencia del mismo, mediante crecimiento, segmentación, diferenciación, especialización y jerarquización de las funciones de control, proceso propio de los sistemas adaptativos y autoorganizativos complejos (*cfr. per alia* GIDDENS & TURNER, 1987).

Órgano de gobierno que, por su endógena, especializada y finalista conformación como un órgano con una específica función directivo-coordinadora, está encargado de contener y domeñar los intereses particulares en conflicto que se expresan con las lógicas locales dominantes, emitiendo tales normas y reglas de control y disciplina, haciéndolas cumplir e imponiendo la disciplina para que prevalezcan los intereses generales en el seno del espacio social común. Y no sólo a corto plazo, sino a más largo plazo también, hasta donde se pueda vislumbrar el porvenir de sobrevivencia del grupo social.

Aquí va a residir una de las fisuras político-sociales más graves a largo plazo típica de los problemas ecológicos, por la poderosa inercia hacia la indisciplina e individualismo frente a la ejecución de reglas correctoras 'impopulares' que han de imponerse sobre ciertos hábitos y tendencias sociales...

§6. Las reglas de control **R** que ejerce el gobierno de la colectividad sobre las acciones local-individuales para corregir o enmendar las reglas natural-culturales heredadas **R** o los fenómenos cuyos efectos se quieren variar (suavizar, detener, invertir su tendencia), podrían expresarse como funciones matemáticas en las que la variable dependiente (**y**) es la expresión cuantitativa de los efectos a considerar (densidad, volumen, habitantes por km<sup>2</sup>, contaminación de las aguas, emisión de ruido, CO<sub>2</sub>, CFC, otros efluentes, vertidos, intensidad media diaria en una vía, número de muertos en una curva concreta, etc.) y la independiente fuese

el tiempo ( $t$ ), de tal modo que la *eficacia* en la aplicación de dicha regla correctora **R** será una función del efecto considerado y del tiempo (ver FIG. 3):

$$R \{y = f(t)\}$$

En el proceso de crecimiento acumulativo de estos efectos, y referidos a una unidad de superficie normalizada, se determina un *nivel o umbral crítico* ( $N_c$ ) de saturación (volumen, densidad, asfixia, polución, contaminación de las aguas, distancia crítica conectiva de accesibilidad y adyacencia entre coranemas, hacinamiento, etc.), según la tecnología, medios o criterios sanitarios, políticos, económicos, de capacidad de la red viaria, de renovación de recursos, etc., variables, a su vez, con la historia de cada cultura y sus valores ecológicos, sociales o culturales.

Cuando en la evolución del proceso dichos valores críticos se alcanzan, en el instante  $t_i$  del punto  $N_c$ , se supone que se está entrando en una época de creciente destrucción, daños y agravamiento de esos valores al haberse sobrepasado dicho umbral o punto crítico. Cuanto mayor sea el tiempo durante el que este proceso siga acumulando sus efectos, más allá del instante  $t_i$ , y sin tomar medidas de reacción, más se irán incrementando los mismos y más irreversibles serán los daños causados (aparcamientos en doble fila,

colapsos circulatorios, caso de extracción de aguas freáticas, de canteras, vertidos de contaminantes de suelos, ruina y destrucción de edificios históricos, nuevas construcciones de mayor altura, uso, deterioro del paisaje, anuncios publicitarios en los campos, etc.)

Cuando esa sociedad observa y evalúa este proceso se supone deberá reaccionar, en el momento  $t_r$ , para evitar daños mayores. Para ello tratará de adoptar la política correspondiente a la regla correctora **R** (o una combinación de varias de ellas, según las causas y las políticas remediales aplicables).

Si en ese momento  $t_r$  (de adopción de las medidas adecuadas de reacción) se decide aplicar la regla **R**, removiendo la inercia e intereses particulares expresados por las lógicas locales causantes del daño, se iniciará la rama descendente del ángulo de la tangente a la curva, cuya derivada en cada instante puede representarse por la tangente a la curva en el punto respectivo (ver recuadros menores en dicha FIG. 3). La función correctora no será inmediatamente efectiva, sino que desplegará la forma de otra curva distinta debido a su aplicación paulatina o progresiva, a la inercia del sistema social y urbano, etc., características que tenderán a equilibrar las componentes vectoriales de ambas curvas, las cuales en cada punto irán contrarrestando sus efectos.

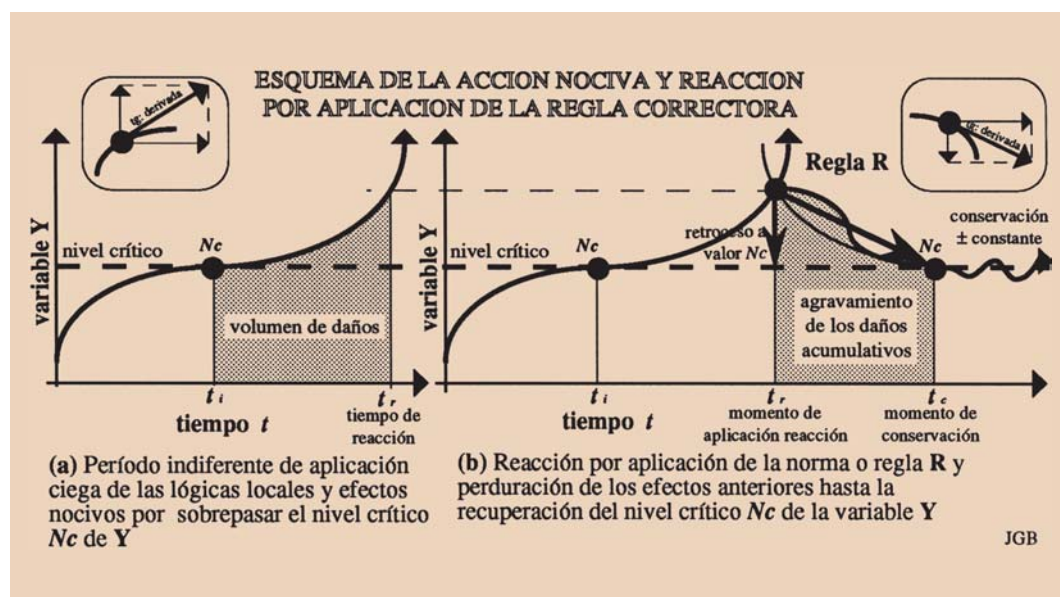


FIG. 3. Curvas de reacción en niveles críticos por aplicación de reglas **R** correctoras

Se le habrá de suponer un tiempo adicional ( $t_c - t_r$ ) durante el que continúan los efectos o daños irreversibles (aunque decrecientes) entre el de aplicación ( $t_r$ ) y el de volver a alcanzar el nivel crítico  $N_c$ , homólogo al anterior, pero en el instante  $t_c$  (de conservación). El tiempo entre  $t_i$ , en que debían haberse tomado medidas para evitar el daño, y  $t_c$ , en que se alcanza el nivel de equilibrio conservador o de saturación, ( $t_c - t_i$ ), habrá constituido una acumulación de errores, daños o deterioros irreversibles, cuando se trata de sistemas irreversibles y no renovables.

Posteriormente al tiempo  $t_c$  de conservación se supone que habrá reacciones en contra y a favor de las medidas adoptadas, haciendo oscilar los mecanismos de deterioro/reacción en el entorno de la línea crítica o de la recta ideal de conservación que se haya definido, hasta que se normalicen los hábitos culturales, se adapten los intereses, se halle un nuevo equilibrio más o menos constante ... o cambie el partido en el gobierno con ideología opuesta, las tecnologías, los valores, etc. y de nuevo se disparen los efectos de las reglas anteriores ... o aparezcan otras reglas y sus efectos por un lado imprevisto, inesperado.

§7. La fuerte componente político-económica para poder explicarlo resulta clara, tanto por la extensión de las pautas y lógicas locales como por la importancia de la legitimidad/eficacia de la autoridad del gobierno global en hacer cumplir la disciplina en la implementación de las reglas de conservación/protección o alteración de las tendencias destructivas de esa misma comunidad. Tampoco basta con adjetivarlo con el socorrido recurso evasivo a actitudes de “carácter cultural”, históricas o de la “idiosincrasia” de esa comunidad ...

El problema psicológico-colectivo o cultural-sociológico último (nunca étnico o etnológico, antropológico o racial, como arguyen todos los racistas, incluso los que ignoran que lo sean) estriba en detectar y seleccionar las variables que puedan ser causa o razón de la diferenciación intercultural. Variables sociológicas que han de dar cuenta, en última instancia, de por qué en unas comunidades, épocas y culturas —excluyendo las situaciones coloniales, de opresión o dependencia externas y de tiranías

despóticas o dictaduras internas— se tiende a respetar las reglas de su propia autoridad tribal, civil o militar, legítima o ilegítima (sociedades internamente autodisciplinadas, autoritaristas, cohesivas y muy jerarquizadas) y en otras, en el opuesto extremo virtual de la bipolaridad, no es así, sino que el cuerpo social no acata internamente las normas emitidas (sociedades indisciplinadas, individualistas, liberaloides o anarcoides), con toda suerte de grados y matices que se quieran a lo largo de la línea de clases de organizaciones sociopolíticas que une ambos polos extremos.

Como muy clara y certeramente ha dicho —en la única toma de postura global que yo conozca de una autoridad pública con jurisdicción territorial sobre este tema— el Defensor del Pueblo Andaluz en un informe especial al Parlamento:

«La existencia de infinidad de parcelaciones ilegales en el territorio andaluz viene determinada, en gran medida, por la *falta de respuesta* de la Administración competente en la que se han desenvuelto los agentes infractores de la normativa urbanística ocasionando la degradación del suelo no urbanizable (...) Desde luego que el responsable directo de toda parcelación ilegal es quien realiza una división antijurídica ..., pero indudablemente, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera *ejercido con todo el rigor que demanda el legislador*, el proceso de urbanización ilegal no hubiera tenido la dimensión que actualmente posee (...) los Ayuntamientos han sido *corresponsables* de esta situación, tanto *por omisión*, al no haber ejercido sus acciones ..., como *por acción* al haber otorgado licencias de obra indebidamente (...) La *pasividad de los poderes públicos*, especialmente de los Ayuntamientos, los ha convertido por omisión en *cooperadores necesarios* de la situación creada. *La desidia, la ineficacia*, a veces justificada en una crónica insuficiencia de medios personales y materiales de muchos de nuestros Ayuntamientos, y eventualmente la *convivencia de algunos* están detrás de tantas agresiones al suelo no urbanizable.» (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000: 137-9, *cvas.* más)

§8. Véase sucintamente la descripción —no explicativa, sino crítico-enunciativa— de estas componentes políticas y económicas de modo escalonado, empezando por (i) las tres actitudes políticas y necesariamente

democráticas (para aislar los procesos eminentemente colonizadores, arbitrarios, *manu militari* o tiránicos) del individuo-sujeto jefe, gobernante o alcalde, y seguido de (ii) las dos grandes actitudes o respuestas gregarias de la colectividad local. Ambas actitudes están situadas ante la necesidad de adoptar e implementar decisiones severas o, incluso, dramáticas para los intereses locales, pero en nombre de un elusivo y siempre demagógico, *strictu sensu*<sup>2</sup>, “futuro bienestar general de las generaciones venideras”.

Este evasivo futuro, que exige sacrificios ya hoy mismo, es la esencia del ‘riesgo inasumible’ para el gobierno político porque lo coloca en situaciones críticas, en momentos de crisis institucional, con el peligro de hacer el ridículo por ser desoído, ignorado, burlado: es cuando se somete a la ‘prueba del algodón’ de la credibilidad y la respetabilidad. Es entonces precisamente cuando pueden surgir los salvadores eventuales, mesías, predicadores siempre revoltosos, a veces, despóticamente impuestos por un ‘pensamiento redentor’ que adopta trascendentes actitudes de giro o inflexión salvífica para sacar a la comunidad de un lento e inexorable desliz hacia su propia perdición (los ‘talibán’ de toda ortodoxia dogmática).

El problema de las revueltas sociales está en diferenciar para quién es la perdición y qué valores se trata de salvar o imponer. Las únicas diferencias en la actitud ante estos eventuales salvapatrias o salva-almas están en los fines y en los métodos: mientras algunas revoluciones son lideradas por intereses privados o de casta o clase y despóticos (en las revueltas políticas y económicas) o por un iluminado mesiánico de una secta (en las revueltas religiosas), la revolución político-ecológica de que aquí se está tratando ha de ser democrática, progresiva y racionalmente infiltrada, para llegar a ser convincente por el propio bien de las generaciones futuras. En otro caso, será ignorada y burlada por ese incrédulo que todos llevamos dentro que naturalmente propende a la táctica del avestruz de no mirar para no ver.

Tal vez, en muchas épocas, culturas y crisis de pérdida global de objetivos, de feroces instintos individualistas de éxito y dinero inmediatos para vivir el presente es cuando el descrédito de los gobernantes frente al individualismo liberal es mayor y cuando la inoculación a las masas de ideologías miopes que las inmovilizan es enloquecedora e irracional. Es entonces cuando se precisaría acometer un verdadero ‘lavado de cerebro’ masivo de racionalidad para salvar a las colectividades humanas del globo entero, a pesar de la locura colectiva que, teledirigida por algunos miopes de visión corta y local, les lleva a la perdición global. Durísima e ingrata tarea ésta de luchar o convertir a nadie contra el ‘pensamiento único’ de querer todos el “bolón y caiga quien caiga”!

### 3. PRINCIPIOS Y ACTITUDES SOCIOPOLÍTICAS ANTE EL USO Y ABUSO PATOLÓGICOS DEL SUELO RÚSTICO

#### 3.1. Actitud “ponciana” y principios sociopolíticos para un avezado gobernante

§9. Recuérdese que lo que aquí se pretende analizar no son generalmente medidas directas de acción para evitar la continuidad de un daño de efectos inmediatos y evidentes de los intereses patrimoniales o subjetivos de alguno de los ciudadanos que se viera directamente agredido, sino que el tipo de daño causado contra el medio ambiente (no solo el rural, sino también es aplicable y aún más intensamente al medio urbano!) es un valor difuso, diluido en un principio de costes sociales de externalidades globales, causantes de daños a un objeto genérico —no a un sujeto concreto, por lo que sólo sería ponderable en el Derecho administrativo (no en el civil, ni en el penal)—, como es el agua, el suelo, el aire, la vegetación, el bosque, el paisaje, el silencio, el ozono, el patrimonio histórico-artístico, etc. Todos ellos son bienes y valores universales del común o

<sup>2</sup> No se olvide que demagogia, δημαγωγία, es ‘el arte de conducir al pueblo captando su favor’ (de δημαγωγέο ‘conducir o gobernar al pueblo con justicia’, por oposición a tiranizar, ταννέο), como creen que hacen todos los políticos de la tierra;

y demagogo, δημαγωγός, es ‘el que lo conduce con halagos’, que es lo que también han de hacer todos los que quieran ser elegidos por los halagados.



demaniales, objetos concretos que no son abstractos, pero tampoco fácilmente ponderables en todas sus dimensiones, sino después de que los efectos de su violación reiterada se palpén y se aprecien objetivamente en cada espacio preciso. Y, además, siempre desde una visión macro, superior o un nivel de percepción globalista (bosques arrasados, cascos viejos derruidos, aguas envenenadas, contaminación acústica o de suelos, paisajes con contaminación publicitaria, etc.) y cuyos daños son difícilmente repercutibles entre los causantes y, más aún, entre los difusa y genéricamente damnificados en la zona o región. Son estas infracciones tipificadas, claro es, por las normas legales, pero de principios generales a largo plazo, de un orden teórico basado en el *principio de legalidad general*, de respeto a la comunidad que se ha dotado de normas para proteger su espacio jurisdiccional. Un tipo jurídico muy poco ‘eficiente’, en suma.

Además, las reglas o medidas de prohibición/corrección de que hablamos implican la adopción de decisiones que —al no beneficiar o proteger a un sujeto en concreto que actuase a petición de parte— son genéricamente molestas, periodísticamente llamadas “impopulares”. Los costes político-propagandísticos de tales decisiones, al contrariar las prácticas consuetudinarias de los vecinos del lugar, son difícilmente defendibles ante esa opinión pública. Son opciones correctoras que en su finalidad global devienen simplemente contrarias a los intereses de cada ciudadano en particular; suma de ciudadanos que no perciben que causen ningún mal a terceros por hacerse su casa en el campo, porque “no hacen daño a nadie” y a ellos les reporta un gran beneficio; como al industrial que echa los vertidos al río o al mar o al aire y se ahorra su traslado o transformación, ya que no se suelen computar casi nunca las deseconomías sociales de externalidad causadas por los particulares...

La actitud más común ante este tipo de problemas difíciles —ante las llamadas “patatas calientes” que conllevan la dura aplicación de principios abstractos de legalidad teórica y lejana frente a las demandas acuciantes e inmediatas de los convecinos ansiosos— es la de la más famosa respuesta ante una pregunta capciosa: la de

“lavarse las manos, como Poncio Pilatos”. Actitud básica y extraordinariamente extendida en nuestras sociedades complejas ante todo problema frente al que uno pueda cómodamente “no mojarse”, “mirar para otro lado”, “hacerse el sordo”, ignorarlo, “salir por la tangente” o “encojerse de hombros”, con las insolidarias frasecitas de “eso no va con migo” o “ese no es mi problema” o su inverso de “ese es su problema”. Por ello la denominaremos en adelante como la acomodaticia **actitud “ponciana”**.

§10. Ante este panorama de dilución de la gravedad del presunto mal socio-ecológico, la siempre agobiante tesitura de un gobernante de tener que adoptar medidas globales de carácter represivo-disciplinar de los intereses individuales de los ciudadanos (como p. ej. prohibirles edificar en sus parcelas del campo, sancionar sus infracciones, cerrar una fábrica por contaminación y ‘causar’ el desempleo local masivo, etc.), lo más frecuente —a no ser que sea un insólito *kamikaze* político..., en cuyo caso no habría sido elegido— será adoptar la eterna y saneada “táctica del avestruz” o de “dejar hacer, dejar pasar” (*laissez faire, laissez passer*), con medidas de “encojimiento de hombros” o de “mirar para otro lado” o de “lavarse las manos” que hicieron famoso a Poncio Pilatos (*cfr.* MATEO, 27:11-26; JUAN, 18-19; quien sería un desconocido en la Historia si *no* se hubiera ‘lavado las manos’ en un momento crucial de su vida).

La analogía en este caso entre los políticos y la actitud *ponciana* reside precisamente en que ambos buscan una leve excusa jurisdiccional, legalista o literalista para inhibirse de tomar una decisión, arropándose con cualquier subterfugio competencial de falta de capacidad o medios o conocimiento para no tener que actuar pasando a otros esa ingrata labor, ya que su objetivo ha sido desde el comienzo el no hacer nada que pudiera contrariar a sus coterráneos, no oponerse a las fuerzas dominantes locales que le han aupado, por lo que cualquier excusa será bien llegada.

Tal cómoda y difundida actitud *ponciana* de un gobernante que se precie, está basada o fundamentada psicológico-políticamente en los tres principios siguientes orientados a que todo político hábil pueda gobernar sin problemas y conservar su cargo:



- 1) **Principio del “gobierno acomodaticio”**: la figura del buen político ponciano debe labrarse sobre los valores de cordialidad, transigencia, flexibilidad, mediación, transacción, tolerancia y comprensión, con el objeto de no hacer nada que pueda incomodar o contrariar los deseos de la mayoría de sus votantes pensando que gobierna para todos, incluso para los que no le han votado a los que, muy en especial, tiene que procurar ganárselos precisamente por eso. Y su **corolario**: darle gusto en todo lo que pida “el pueblo” (aunque sea “un poco” ilegal) usando los poderes discrecionales del gobierno y mientras eso no dañe inmediata y gravemente la “imagen política dialogante” del gobernante (i.e.: lo que no merecería un titular de periódico no hace daño, luego se puede hacer o conceder; y viceversa, si puede suscitar un titular crítico, mejor no hacerlo, como eso de cerrar una fábrica con 100 obreros prefiriendo dejar que siga contaminando el río).
- 2) **Principio del “aquí no pasa nada”**: cerrar los ojos ante todo desmán, infracción o “pequeña” corruptela que se cometa bajo su mandato cuyos efectos nocivos o daños sociales o escándalos a medio plazo no se puedan manifestar o descubrir hasta pasados los cuatro años de gobierno: es la esencia de toda actitud ponciana. Y su **corolario** no desvelar un peligro o escándalo que levante “alarma social”, porque siempre irá contra la propia imagen y figura del político gobernante (que sabemos que debe ser transigente, dialogante, mediador y tolerante). En último caso: ¿qué más le da que se cometa un daño social imperceptible o discutible (sin evidente dolo), aunque vea que va a serlo a corto plazo, y que el daño se note o se descubra después de su mandato, si el hecho de desvelarlo siempre va a ir en contra de su propia imagen y figura de buen político mediador, concordial y tranquilo... Salvo que quiera ser reelegido y explote el “affaire” demasiado fuerte pasados los cuatro años cogiéndole en lo alto de la ola que le estaba sustentando...
- 3) **Principio de la “irresponsabilidad difusa”**: los efectos acumulativos de

daños pequeñitos y parciales lentamente inyectados durante largo tiempo no tienen un responsable al que señalar clara y personalmente, sino que las responsabilidades se reparten dispersa y difusamente entre todos los que lo provocaron por acción indirecta o consintieron por omisión, no pudiéndose actuar contra ninguno de ellos en particular (principio de la irresponsabilidad histórica difusa). Y de este mismo y notorio cariz son todas las acciones que repercuten en el medio ambiente. No es lo mismo, a efectos de su responsabilidad criminal, matar un hombre de una dosis excesiva de radiación o veneno en un instante (bomba, explosión, sobredosis, envenenamiento, contaminación) que darle dosis homeopáticas durante mucho tiempo espaciadas, pero acumulativamente dañinas, que acaban matando igual, pero más imperceptiblemente y no directamente atribuible a una única mano dolosa, ya que en tanto tiempo han podido meterse muchas manos. En este mecanismo de aplazamiento de la investigación penal de la causa de los efectos hasta que éstos se hayan producido como *corpus delicti* tangible se basa la legitimación política de la actitud ‘judasiana’ (que luego veremos) y que se condensa en las máximas de que: “corre y calla” “después de mí el diluvio” que dijera Luis XV las vísperas de la Revolución Francesa.

§11. Si se quiere dar gusto a todos los campesinos propietarios de sus minifundios en un municipio costero turístico, por ejemplo, dejándoles hacer con sus fincas de pastos y bosques lo que legítimamente desearan, en un par de generaciones ellos y sus herederos (muy probablemente ya emigrantes del campo) o sus compradores se habrán construido todos una casita para ellos y sus hijos y acabado con los pastos y los bosques, todo parceladito a su gusto. Y esto tácita e institucionalmente ocurre con demasiada frecuencia en situaciones de demagogia populista enredada en una falsa democracia suicida. Esto es como decir que la democracia política aplicada demagógicamente también se equivoca cuando la inconsciencia colectiva se impone escudada en la ‘tradición cultural’.

Si esos son los principios del gobierno tranquilo y sin traumas de una comunidad que ha de saber templar quien tiene el poder (gobernante o estadista nacional, regional o local, es igual), la cuestión es conocer la razón, magnitud y sentido de las fuerzas que han de hacerle cambiar para llegar a alterar su ‘ponciano’ estado inercial primario: ¿por qué poderosísimas razones iba a tener que alterar la paz social introduciendo medidas impopulares como son las de prohibir edificar y perseguir las construcciones ilegales en el campo? ¿que pérdida objetiva y racional a corto plazo puede volverse en contra si no lo impide? Esas son las dos preguntas clave para empezar a valorar/sopesar qué es lo que debería cambiar y empezar a pensar cómo implementar las contra-reglas **R** de catarsis colectiva que desvíen/detengan/inviertan el proceso (vistas en §§ 6 y 7).

Pero estas medidas impopulares, después de sobrepasar las mencionadas actitudes poncianas inerciales y remolonas del poder político, van a tener que enfrentarse a las dos siguientes actitudes fundamentalistas del *inconsciente colectivo* del pueblo que ha de acatarlas.

### 3.2. Actitudes “tomasianas” y “judasianas” del inconsciente colectivo determinadas por el tiempo de respuesta

§12. Se acaba de ver el triste papel del político gobernante de una comunidad y sus excusas éticas ante la desigual eficacia política que le aconsejan no adoptar decisiones dramáticas lavándose las manos, como Poncio Pilatos. Véanse ahora las dos grandes actitudes pasivas que tanto el mismo político puede adoptar para no aplicar ninguna medida coactiva o las actitudes inhibitorias de sus conciudadanos con las que, ante el deber político de actuar aplicando la regla **R**, se recubrirán defensivamente metiendo su cabeza bajo el ala, resistiéndose a asumir como necesarias desviaciones de sus prácticas tradicionales, y que el gobernante —si es que no comulga democráticamente con ellos (como es lo normal, si no no le elegirían)— debería remontar en dura pugna de lenta persuasión contra tales hábitos. Supóngase que, no obstante, el político gobernante ha decidido

actuar y ser beligerante imponiendo medidas disciplinares impopulares y exigiendo su cumplimiento a los ciudadanos del lugar.

El proceso de *prueba y error* políticos para introducir cambios, probarlos, aceptarlos y acoplarse a la transformación de una comunidad cualquiera, mediante sucesivos estados estacionarios en perpetuo desequilibrio —que es común a todas las sociedades y culturas en sus diversos grados de desarrollo y que explica cómo se genera el cambio y la evolución de éstas— presenta, no obstante, dos diferentes tipos de respuesta. Los dos tipos de respuesta colectiva —según la mediatez o inmediatez de los fenómenos y la capacidad y sensibilidad sociales de reacción ante la percepción racional de los problemas planteados para verse inducidos a adoptar correcciones traumáticas de sus comportamientos habituales— se van a justificar y expresar, uno, cuando los daños causados por éstos sean inmediatos y evidentes, y otro cuando, por acumulaciones sucesivas durante dilatados lapsos de tiempo, sus daños aparezcan por “previsión imprevisible” o sólo perceptibles en un futuro muy lejano o dentro de varias generaciones.

Al primer tipo denominémoslo de actitud tipo “santo Tomás apóstol” o *tomasiana* (en recuerdo del incrédulo apóstol Tomás llamado Dídimo, el publicano y patrono de los escépticos, que sólo creyó al ver materialmente que eran ciertas las heridas del costado del Nazareno (*cfr.* JUAN, 20:24-29, el único evangelista que lo menciona; no confundirlo con ‘tomista’ que adjetiva al teólogo escolástico santo Tomás de Aquino de doce siglos después). Y al segundo como actitud tipo “Judas” o *judasiana*, en recuerdo de Judas, hijo de Simón Iscariote, el traidor, que vendió su asegurado honor de apóstol elevado a los altares durante los siglos venideros por un puñado de 30 monedas de plata, frescas y efímeras (*cfr.* MATEO, 26:15 y 27:3-10; JUAN, 13:22-30).

§13. Así se tendrán dos actitudes del cuerpo político y social de una comunidad, complementarias u homologables como excusas transigentes con la actitud ‘ponciana’ del gobernante:

- a) **Actitudes tomasianas** en las que se sustenta el escepticismo ante lo no-evidente y por las que sólo se reacciona

ante los efectos perceptibles inmediatos instantáneos o a muy corto plazo: las normas o reglas emanadas desde el gobierno de lo global tienen mucha mayor dificultad y encuentran mayor inercia en la reacción deseable de los comportamientos local-individuales cuando la relación causa-efecto de las acciones aleatorias y caóticas realizadas por estos mismos individuos no es evidente ni inmediatamente relacionable, no asumiendo ni aceptando que se requiera autoimponer un orden de convivencia corrector de los problemas detectados ni tener que someterse a reglas sancionadoras coercitivas, internalizando así la vieja sentencia del “si no lo veo, no lo creo”. Por contra y por ello resulta relativamente intuitivo y más fácil gobernar una comunidad cuando los efectos de la corrección de ciertos fenómenos o comportamientos aislados imponen sacrificios de inmediata percepción de sus ventajas, digamos en un tiempo breve, para unas semanas o meses durante la vida activa del que ha de aplicarlo, como mucho: acción-corrección, prueba y error en la vida útil de una comunidad en la que sucesivamente se observa el problema, se introduce la respuesta-reacción y se comprueba el resultado, variando si es preciso las pautas, métodos y prácticas orientadas a lograr el fin propuesto o evitar el daño inmediato<sup>3</sup>. En estas respuestas tomasianas se presume una *disciplina colectiva*, un sentido de empresa común ante el deber de reaccionar positivamente todos frente a la evidencia, incluso sabiendo que será sancionado duramente el que no lo acate (¿qué hubiera pasado si los opuestos a la medida no hubieran acatado circular por la derecha en Suecia!); o, al menos, la conciencia de que hay un deber de acatar disciplinadamente el interés general expresado por esa norma, aunque individualmente algunos no lo acepten,

ya que ello es la base de la convivencia democrática, tanto en la tribu neolítica como en las más avanzadas organizaciones políticas modernas. Es la obvia reacción ante el temor disciplinario del conductor a altas velocidades que sólo levanta el pie del acelerador cuando cree ver la silueta del guardia o del coche-radar camuflado perfilarse bajo la sombra del puente...

- b) **Actitudes judasianas** que se expresan por el “encojimiento de hombros” ante la pregunta de ¿qué ocurre cuando el problema se vaticina, pero no se ha producido aún la catástrofe, aunque se tengan todas las evidencias científicas de que ineluctablemente va a ocurrir *si se sigue actuando así* y, además, el sujeto actual sabe que no llegará a sufrir nunca sus efectos, ya que éstos dependerán de que muchos otros, además y después de él, persistan en la acumulación de los daños necesarios para la definitiva comisión de la catástrofe irreversible? Es la actitud inconsciente cuando se ignoraba o eran pequeñas acciones y plenamente consciente cuando se conocen los efectos de la masiva extracción de aguas freáticas, o de la lenta contaminación de acuíferos o de los suelos por vertidos incontrolados, o la desertización por talas salvajes de bosques en todas las zonas pluvisilveas del planeta o por incendios incontrolados, la realización de obras de alto e irreversible impacto ambiental, la emisión de CO<sub>2</sub> y CFC con la destrucción del ozono, el efecto invernadero, etc., etc., pero cuyos daños son difícilmente imputables a un actor único culpable. Es, evidentemente y para nuestro tema, el caso continuado de la construcción ilegal de casas o instalaciones en el suelo rústico entendido como una endemismo patológico en nuestra cultura social. El principio ponciano de la responsabilidad difusa del gobernante [visto en §10,3)] se encastra perfectamente con las actitudes judasianas de los ciudadanos renuentes.

<sup>3</sup> Como exigir agua corriente o cocina o WC en cada casa nueva o seguro contraincendios u obligar a llevar cinturones de seguridad en el coche o limitar la velocidad en las carreteras, imponer nuevos tributos o criterios fiscales de un año a otro, la introducción del euro, o las reacciones sociales de pánico colectivo

ante la posible guerra nuclear construyendo todos los que podían refugios antiatómicos, o ante la amenaza potencial del terrorismo universal solo cuando ya ha ocurrido un once de septiembre desgarrador, etc.).

§14. Las actitudes poncianas ante los efectos a largo plazo o diacrónico-acumulativos van a ser las más difíciles de vencer, porque afectan a los fundamentos inerciales del sistema social mismo: su principio de sobrevivencia es el de resistirse al cambio, mientras no se palpe su necesidad o las circunstancias obliguen inexorablemente a ello. Por ello, el judasiano aflora de inmediato como postura inerte, cuando las medidas correctoras han de aplicarse para evitar fenómenos o efectos cuyo desenlace es previsible, pero no evidente, ni inmediato, ni probablemente vivible por nadie que habite ahora ese lugar, que es donde y cuando han de tomarse grandes decisiones para obligar a la inflexión de la curva de tendencia crítica de la FIG. 3. Es decir, cuando un fenómeno natural o social, acumulativamente causado por la acción humana es no sólo posible, sino previsible que suceda, incluso altamente probable, pero es imprevisible cuando ocurrirá exactamente, al depender de los ritmos y velocidades de su destrucción aleatoria (de ahí lo de la “previsibilidad imprevista” o “previsión imprevisible”) es entonces cuando la reacción judasiana es más consistente y renuente al cambio.

Incluso, a veces, el anuncio de las medidas correctoras desencadena la reacción inversa a la pretendida, cuando el beneficio privado es superior a la improbable sanción o demolición del ilícito, especialmente en una sociedad o Estado débiles, deslegitimados y estructuralmente indisciplinados<sup>4</sup>.

Cuando se necesita del concurso continuado de varios actores sucesivos o varias generaciones para que acumulativamente se produzca el daño previsible, cuando entre medias puede haber cambios azarosos que disminuyan el efecto previsto por los “alarmistas” (“muy largo me lo fiáis”, *ad calendas græcas*, etc.), las justificaciones de los más fuertes para no cambiar sus pautas internas de consumo o producción son patéticas. Es decir, cuando la responsabilidad individual puede tender a diluirse y tranquilizar su conciencia pensando que el mal sobreviene sólo “si todos hacen el daño”, pero no cuando “yo sólo sea el único que lo haga”, entonces las actitudes tomasianas se entremezclan patéticamente con las judasianas más recalcitrantes, bajo el poncianismo indiferente de algunos gobernantes.

§15. La *lejanía incierta o atemporal*, la distancia en la *percepción del efecto* global destructivo, la asunción de un riesgo cierto, pero imprevisible en su exacta aparición (la “previsión imprevisible”), aumenta la *osada inconsciencia ponciana* de cada agente decisor local, haciendo democráticamente que el “inconsciente colectivo” se exprese bien consciente y voluntariamente y prefiera adoptar decisiones puntuales de evidente inconsciencia colectiva o ciega insensatez comunitaria que retrasen/aplacen su enfrentamiento con la dura realidad que se le viene encima. Recuérdese la triste historieta

<sup>4</sup> Personalmente he vivido este efecto masivo en el momento político crítico de la transición. Saliendo lentamente de la dictadura entre 1980 y 1984, con alcaldes ya democráticos, desde la Diputación de Madrid veíamos la absoluta inoperancia de la COPLACO madrileña (organismo residual del Gobierno Central en víspera de desaparecer) y su cínica y explícita actitud de practicar todos las actitudes poncianas antes vistas del “aquí no pasa nada”. Desde el Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación Provincial preautonómica de Madrid, henchidos de ilusiones ético-democráticas a entrenar (todo ello antes del “desencanto”), lanzamos una intensiva campaña de información, sanciones y publicidad por todos los medios contra las parcelaciones ilegales, dirigida a los presuntamente “pobres engañados” compradores de ilegales parcelaciones rústicas de “huertos familiares”. Me consta que se logró exactamente lo contrario: las ansiosos parcelistas ilegales engañados autoconstruyeron sus huertos más rápidamente que si no hubiera habido campaña ninguna, para presentar el hecho consumado de la casa acabada y la prescripción de la infracción, sabiendo que luego no se tiraba nada (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1983 y 1986). Las noticias del “caso italiano” del párrafo §37, *ut infra*, por las que se construyeron 700.000 viviendas entre el anuncio de la ley de amnistía (1983) y su entrada en vigor (1985), presentan un fenómeno coetáneo, pero exactamente

inverso al madrileño, puesto que el “efecto llamada” (como se ha dicho con motivo de la ley de extranjería española) de la amnistía ejerce de atractor esperanzado para acelerar las infracciones que, como se había anunciado, iban a ser legalizadas; mientras que en el caso madrileño, ante la amenaza pública de perseguir más duramente las construcciones ilegales el infractor acelera el hacer realidad su sueño y completar su inversión en la compra de la parcela construyéndola de inmediato, retando al frágil poder político naciente y sabiendo que éste no tendrá ... relaños ni legitimidad democrática suficiente para tirarle su casa, siendo, ahora sí, elegido por el propio “pueblo” ¿cómo íbamos a ir contra el “pueblo”?). Mientras en el caso italiano se está ante el ejercicio de buscar amparo y piedad en la magnanimidad mostrada por el legislador ya predispuesto a amnistiar todo, en el caso hispano se está ante una práctica más arriesgada, pero que comporta un reto o una burla y deslegitimación del poder político, a sabiendas de que no actuará con rigor porque no puede ni tiene valor para hacerlo. En ambos casos al poder democrático se le agobia contra las cuerdas exigiéndole magnánima comprensión, cosa que bajo la dictadura sólo cabía basarse en la corrupción ponciana y judasiana, esperando fundirse en la ilegitimidad dominante, pero nunca plantando un reto al poder, porque éste era arbitrario y autoritario.

del “bolón” como expresión de la reacción desesperada de los alienados de la Tierra que —aunque sea perpetrando el horrendo hábito de autocitarse textualmente a uno mismo, para simplificar— contaba:

«Érase un obispo que, viendo que los monjes del convento caían enfermos y morían en proporción inusitada, decide investigar por qué. Encarga un estudio largo y costoso a sabios consejeros. Tras muchas pruebas psicológicas, ensayos médicos, examen de sus prácticas y hábitos, tests, etc., llegan irrefutablemente a la conclusión de que la causa directa era que estos monjes habían empezado a tomar en su dieta conventual de todos los días un delicioso “bolón”. El obispo decide suprimirlo radicalmente. El efecto fue inmediato y positivo: los monjes dejaron de enfermar en tan gran número. Mas, un día, tranquilamente sentado en su sede episcopal, ve venir una manifestación airada de todos los monjes con una gran pancarta encabezándola en la que reclamaban: “¡Queremos bolón y caiga quien caiga!”. El cuentista no nos dice si el obispo les mantuvo a dieta de “bolón” o les siguió repartiendo el ansiado manjar. Si el obispado fuera una democracia, no habría tenido más remedio que distribuirles el bolón, cayera quien cayera. Los políticos no son libres ni las pautas de consumo tampoco: son dependientes de las necesidades sociales imperantes y éstas son movidas por la economía y los hábitos enraizados y dominantes. (...) La difusión cultural de las pautas de desarrollo y consumo social, envueltas en ese evanescente halo misterioso de las ideologías dominantes, es una de las primeras barreras que se oponen a la racionalización del progreso social y económico globalizado, induciendo gozosos comportamientos locales, individuales que, emborrachados por las necesidades insatisfechas, aún conscientes del efecto de la droga que les consume, llegan a ser felices suicidas a largo plazo.» (JGB, 1995: “Editorial”, *CyTET III*:106: 710).

El decir popular sentencia las actitudes ‘ponciananas’ del ‘encojerse de hombros’ o ‘esconder la cabeza debajo del ala’ (‘táctica del avestruz’) sobre el devenir de las generaciones futuras o sobre el simple y ciego egoísmo individualista con proverbios como “pan para hoy y hambre para mañana” o “ande yo caliente y ríase la gente” o “el que

venga detrás que arree” o “más vale pájaro en mano que ciento volando”, incluso con el no menos escatológico dicho de Luis XV “después de mí ...el diluvio!”.

§16. Este es, en la escala global mundial o internacional, el gran obstáculo actual que estamos viviendo atónitos ante el agónico proceso de ratificación del Protocolo de Kioto derivado del Tratado de la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro sobre el Cambio Climático (1992, suscrito por 186 países) y su desarrollo para establecer las reducciones cuantitativas de emisiones de gases de efecto invernadero en las siete Conferencias de las partes que han venido celebrándose anualmente. En La Haya se vivió el fracaso ante la mercantilización o monetarización de convertir en un negocio la contaminación por ‘bonos’, que ha sido patéticamente defendida por los judas de turno, el llamado “grupo paraguas” (USA, Rusia, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda) que —entre otros ‘trucos sucios’, como contabilizar los bosques del propio país como “sumideros descontaminadores” de CO<sub>2</sub> (cosa que han conseguido finalmente) o como negarse a que hubiera sanciones por incumplimiento de lo tratado (sic!)— proponían comprar los “derechos de contaminación” no utilizados a los otros países subdesarrollados.

La frustración final de ver a los países de este “grupo paraguas”, tan ejemplares para otras cosas, sumidos en su actitud judasiana nos habría arrastrado a todos a un pesimismo globalizado, si no hubiera sido suavizada sólo en parte al ver que, en el acuerdo político de julio del 2001 en Bonn han aceptado finalmente en Marraquech suscribirlo todos (incluso Japón y Rusia), menos los USA que al rechazarlo se han quedado completamente solos y señalados por el dedo acusador de todos los demás hombres de la Tierra. Esperemos que las reticencias técnicas del grupo “paraguas” (ya sin USA) no nos hagan sentirnos un poco más cerca de la ‘última cena’ y de la crucifixión final del globo por hacerlo inhabitable para nuestros nietos. A esta actitud judasiana la diplomacia le llama “unilateralismo”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ciertamente, este soplo de esperanza no ha sido por la aguda irresponsabilidad ecológica de los USA, cuyos habitantes con el 4% de la población mundial vierten el 25% de todo el CO<sub>2</sub> global y consumen 6 veces más superficie de suelo productivo de

alimentos, materia y energía que la media mundial de los países no pertenecientes a la OCDE (su “huella ecológica” por habitante es de 12 ha frente a las 2 ha promedio; *cfr.* informe anual FNUAP, ONU, 2001). Pero esta actitud no ya judasiana



### 3.3. Y dos principios económicos o leyes universales del mercado

§17. Puede asumirse sin mayor dificultad que en el suelo rústico —considerándolo desde su nivel de percepción más global a mínima escala y entendiéndolo como una totalidad diferenciada por comparación con el suelo urbano— están actuando los dos principios económicos de mercado que caracterizan un bien o una mercancía sometida a una demanda universal y constantemente creciente, pero cuya oferta es limitada, finita y no renovable. Le pasa como al petróleo o al gas natural: son recursos muy demandados, limitados y no renovables, pero su verdadero reto para deber consumirlos con precaución es que yacen sólo en ciertos lugares, no por doquier (por tanto en posesión de pocas manos que regulen su oferta), se ignora la efectiva reserva global disponible (se presume que es grande, pero no con total certeza) y su puesta en uso requiere una licencia para su manipulación industrial (en eso son iguales que el suelo). Mientras que el suelo rural está repartido por todas partes del globo, en muchas manos y se conoce exactamente su extensión y disponibilidad, requiriendo para su transformación tan solo (y si acaso) una licencia de construcción urbana, dejándolo así irreversiblemente inservible para todo uso agrario; como el petróleo, que en cuanto se quema por combustión se esfuma para siempre en loor de la segunda ley de la Termodinámica.

§18. Un primer aspecto económico del recurso suelo sería el de sus rentas diferenciales “muy competitivas”, por ser claramente favorables dado lo ínfimas que son para todo inversor que maneje expectativas de muy superiores rentas urbanas. Con la ineludible expansión física de las actividades urbanas que consumen espacio geográfico no se tiene más remedio que echar mano siempre, es decir, constante e inevitablemente, del suelo rústico. Lo cual implica que la demanda de este suelo

—perversamente llamado “vacante” [libre, vacío de usos urbanos]— es aceleradamente creciente en condiciones normales de desarrollo económico, a la par que crece la población y sus actividades productivo/consuntivas que van reduciendo su densidad unitaria (es decir, cada vez requieren / consumen más suelo para la misma producción).

La transformación lenta, sistemática y continuada del suelo rústico en urbano comporta una pérdida irreversible de suelos fértiles o fertilizables, por ser un recurso no renovable. Esta ley de las relaciones humanas expansivas con la naturaleza significa la destrucción sistemática de cada vez más suelo antes agrario o natural de menor valor social actual, para sustituirlo por suelo soporte de un bien de artificio de mayor valor relativo en dicha sociedad y momento. Entiéndese como ley económica válida universalmente ya que nunca se va a destruir un bien para transformarlo en otro de menor valor (en condiciones normales, no sádicas de destrucción radical de todo vestigio del enemigo una vez vencido, tipo *delenda est Cartago o Varsovia o Dresde*).

Por todo lo cual, razonando en términos estrictamente económicos de valores de sustitución, se presenta en el límite que sólomente cuando una fracción de suelo rústico llegue a ser de mayor valor que su potencial conversión en urbano, dejará de destruirse irreversiblemente y se buscarán otros espacios alternativos de menor valor relativo, más lejos, más remotos. Dejándolo a las fuerzas del mercado, sólo se salvará un espacio rural determinado cuando relativamente sea tan escaso y codiciado (por su situación o significado atribuido) que el valor coyuntural de su protección-conservación supere al de su sustitución por otro más rentable. Es decir, que mientras las rentas diferenciales de la agricultura sean inferiores a las urbanísticas, siempre habrá una tensión hacia la transformación económica del suelo rústico en objetivo del

sino desafiante del gran imperialismo planetario ha vuelto a ponerse en evidencia cuando casi simultáneamente ha boicoteado, en primer lugar el día 8 de diciembre del 2001, la V Conferencia de revisión de la Convención de Armas Biológicas de Ginebra, que venía trabajando desde 1995 mediante un grupo especial para elaborar un protocolo de verificación, alegando que “esas medidas expondrían sus complejos militares e industriales a las comprobaciones internacionales” y no iba a

permitirlo, claro; y, en segundo lugar diez días después, se ha desmarcado irreversiblemente del Tratado ABM con Rusia de 1972 que prohibía el desarrollo de sistemas de defensa antibalística contra misiles nucleares, con lo que tiene las manos libres para cubrirse con su otro “paraguas nuclear” o “escudo de la guerra de las galaxias” reiniciando una carrera militar enloquecida que estaba semidetenida y que ahora se ignora a dónde nos llevará.

mercado inmobiliario y su protección solo podrá ser mantenida por medios legales coactivo-punitivos muy estrictos y antipopulares (tanto más estrictos cuanto mayor sea la renta diferencial agro-urbana).

Por su estricta naturaleza económica el suelo rústico, en el límite tendencial, sólo será potenciado y podrá recuperarse *per se* cuando las rentas del suelo extraíbles de su cultivo o de su protección en estado natural (como muestra el caso de parques o zonas protegidas por su fauna o valores excepcionales o de fragmentos simplemente zonificados como “zona verde o espacio libre”) sean iguales o mayores que cualesquiera de las demás rentas extraíbles de la misma situación, concretamente residencial, industrial, turístico o terciario. Mientras tanto, el suelo rústico como uso económico derivado del cultivo, será siempre esquilmo en beneficio de su reconversión para los otros usos alternativos más rentables.

Los principios sociales de la segunda ley de la Termodinámica aplicada a la “entropía económica” son tan irreversibles como los de aquélla: el precio más alto de las rentas del suelo fluye de un lugar a otro, se desparrama desde el punto donde son más elevadas hacia los inmediatos para extraer el máximo aprovechamiento de lo que aun pueda sacarse su jugo, y acabará arrasando con las diferencias de potencial entre lugares próximos. Por esta vía aumentará siempre la entropía global del sistema al tender a igualar los valores potenciales por reducción/supresión de las diferencias: cuando se agota, satura o esquilma un espacio la demanda se mueve hacia el espacio inmediato haciéndole subir de precio hasta el mismo nivel en sucesivas oleadas de rentas crecientes (o decrecientes cuando la ola pasa y baja). Lo que sube en un sitio es porque supera al contiguo y lo que baja de un sitio es para subir en otros, supuesta una demanda constante o creciente.

§19. El segundo principio económico mencionable es el de su irresistible creciente escasez relativa y objetiva. Tras ese proceso lento, disperso, inexorable, extendido por doquier de una universalmente omnívora demanda de consumo de suelo rústico, se vislumbra su paulatina colmatación con urbes concentradas y difusas, su desaparición de los lugares críticos (quedarán sólo los

lugares inaccesibles, marginales o inmarcesibles) hasta la compleción de la ciudad total, de la *pantópolis*, con su efecto económico obvio: lo que antes era ilimitado, extenso y casi inacabable, tras su demanda y consunción despiadada deviene un recurso tan escaso y necesario para alimentarse y respirar que su valor iguala al del suelo de las urbes, en un hipotético punto de equilibrio relativo. Y, además, cuanto más escaso resulte ser un recurso, mayor número de demandantes lo valoran más y mejor y estarán dispuestos a dar más por su posesión por lo que es y vale, preservándolo tal y como es. Y sólo entonces se incrementa su protección social voluntarista con medidas coercitivas que lo preserven del deterioro: para ello se delimitará entonces como espacio protegido, como una zona verde, como un parque.

Pero, por ende, se convierte en un bien prohibido y muy deseado, por tanto más apetecible para ser vulnerado mediante su violación discreta y consciente. Es sabido que los riesgos de captura de la fauna y flora protegidas, al ser cada vez más escasas y subir de precio sus trofeos en los mercados, son mucho mejor remunerados y cuanto mayor sea el margen de beneficio potencial mayor número de transgresores atraerá: como sucede con el marfil, el cuerno de rinoceronte blanco, el leopardo, las mariposas protegidas o con las drogas o las armas prohibidas. El conseguir hacerse una casa “*mon repos*” en medio o muy cerca de uno de esos entonces escasos parques naturales y comprar al Consistorio entero para que lo dejen pasar poncianamente... sería un lujo que algunos llegarían a pagar muy gustosos.

Modelo urbano el de la ciudad difusa, de su vasta dispersión periférica en conurbaciones de “ciudades región” que, lejos de ser un modelo cultural que desde principios del siglo XX creíamos sólo adscrito a la suburbanización noreuropea y americana y ajeno a las culturas mediterráneas y orientales, ha devenido un fenómeno de difusión mundial, resultado del proceso mecanicista de crecimiento y agregación de las ciudades por sus redes de conexión y sus entornos, sociológica, económica y políticamente ya imparable. Estos procesos de urbanización regional, ciertamente globales, pausados, inexorables, que avanzan en todas direcciones, como los jinetes del

Apocalipsis, han venido siendo contemplados y descritos con impávidos ojos, desde que el pionero biólogo-urbanista Patrick Geddes lo abordara en sus inicios (1910), con las que ya denominara ‘megalópolis’ y ‘conurbaciones’ del orden “neotécnico” (GEDDES, 1915), hasta hoy, generando una vastísima literatura tanto de vuelos cortos como de muy largos y futuristas horizontes (*cfr. per alia*, MONCLÚS, 1998)

§20. Y aquí y ahora —tras este suave rozar la ciencia ficción de la inevitable pantópolis que nos aguarda y del suelo rural al borde de su extinción— comenzaría el análisis de las posibilidades político-jurídicas o prácticas de que ese recurso, aun abundante y no muy limitado, en España llegue a ser escaso y limitado, casi protegido. Porque las posibilidades políticas, sociales y demagógicas de que los mejores suelos rústicos acaben bajo las botas de una demanda incansable y en constante crecimiento de ‘urbanitas’ ansiosos hemos visto que son —no solo eso, meras posibilidades, sino más aún— auténticamente altas probabilidades, llegando a ser también inevitable su deterioro irreversible, deglutidos por la “ciudad difusa”.

Veamos, pues, cómo las leyes estatales y autonómicas y la jurisprudencia se encargan siempre de dejar algunos portillos abiertos a la excepción de la situación, a la permisividad a la discrecionalidad política, portillo por el que se cuela subrepticamente —o sin ambages rompiendo el mismo portillo— la práctica política de cada alcalde, juez, guarda municipal, vecino, industrial, veraneante y autoridad<sup>6</sup>. Tan solo se aborda seguidamente un destello de la escasa conciencia de esa finitud y diríase de las escondidas espitas que las leyes vigentes dejan abiertas para que el suelo rústico pueda ser mucho más extensivamente edificado, acercándose a su inexorable extinción...

<sup>6</sup> Hubiera sido procedente abordar el ejercicio básico de comparar las legislaciones autonómicas en general sobre este tema, pero se ha considerado que rastrear todas las leyes producidas —además de faltar algunas Autonomías para cerrar el panorama y esperando poder hacerlo en otra ocasión y más completo, en cuanto salgan todas (de hecho tengo preparados los esquemas por conceptos para organizar un macro cuadro de

#### 4. LEGISLACIÓN AGRARIA SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA

##### 4.1. Unidades mínimas de cultivo: la urbanización difusa del agro español

§21. Proyéctense ahora las hipótesis anteriores —muy genéricas y, tal vez, universales nomotéticas del comportamiento político y económico de toda comunidad social y de sus gobernantes— sobre el idiográfico y concreto espacio jurídico complejo del medio rural español. Este medio rural va actuar como mero ‘receptor’ de las acciones y reglas ‘tradicionales’ de posesión-ocupación del medio en un contexto cultural dado, basando su análisis reductivo en la pieza clave del proceso de difusión-dispersión de su lenta e inexorable destrucción: en la forma y estructura de la propiedad rural, en las unidades mínimas de su fraccionamiento —puerta de entrada para su destrucción paulatina y sistemática— que van a ser como los perdigones, balas de ametralladora o bombas retardadas que explotan aleatoriamente por doquier en un espacio ‘a colonizar’ y durante varias generaciones.

Muy sucintamente pueden releerse las normas vigentes de agricultura que abordan la cuestión central en el origen del proceso de su destrucción: el fraccionamiento irresponsable de la propiedad fundiaria mediante ilimitadas segregaciones o divisiones por herencia. Su regulación ha venido fijada por la baqueteada institución de la Unidad Mínima de Cultivo (UMC) que se estableció unificadamente para toda España hace ya más de cuarenta años por decreto (por orden ministerial), y que, tras su paso a la competencia de las Comunidades Autónomas, está configurando la imagen final de la Geografía Humana Rural del entero país, creo yo, con el mayor impacto estructural del agro español desde la redención de señoríos y las grandes desamortizaciones del XIX. Este tema de trascendental importancia —si se contempla

lectura simultánea— es un trabajo que, por ahora e inicialmente, ha sido ya exhaustiva y loablemente realizado por FERNÁNDEZ FERRERAS (1999), analizando en un corte horizontal todos los suelos rústicos normales o ‘comunes’ (ni urbanizables, ni protegidos) de las legislaciones autonómicas emergidas hasta 1999, aunque a falta de un resumen comparativo.

el proceso como en las diferenciales o incrementos infinitesimos en el cálculo diferencial (escala y lógicas locales) para luego poder integrar totalidades (lógicas globales)— ocupa el afilado borde por el que transitan los propios márgenes de los campos disciplinares de la Agronomía y la Urbanística que en esta estrecha banda vienen a superponerse conflictivamente<sup>7</sup>.

Es cierto que, en grandes números, el proceso general que se está produciendo es de acaparamiento o acumulación de mayores extensiones de tierras en cada vez menos manos, por el abandono del campo por los pequeños propietarios, su progresiva ‘empresarialización’ u ocupación por grandes multinacionales y monocultivos comarcales. Por ello, la pervivencia de aquellas ensoñadoras unidades mínimas de explotación familiar de los años 40-50 bajo el régimen franquista, presumiendo que se iba a promover la vuelta al campo como la solución para muchas familias viviendo de un “huerto familiar”, fue una manera vana y demagógica de acelerar el fraccionamiento minifundista de los mejores campos, en vez de propiciar y generalizar su capitalización industrial, como está ocurriendo ahora (*per alia*, cfr. GAVIRIA, 1971 y 1981; CAMILLERI & *alia*, 1977; PÉREZ TOURIÑO, 1983).

Pero esa pretensión candorosa de, poco menos, que “un huerto para cada familia y cada familia en una casita con su huerto” —remedando a Arturo Soria y Mata y recordando la utopía del socialismo decimonónico del “coto redondo acasado”, base de la colonización y la repoblación agraria para contener el imparable flujo del campo a la ciudad (cfr. AAVV, 1987-94)— ha sido espuriamente aprovechada por especuladores con una oferta ‘salteada’ de huertos rurales legales que se dispersaban y convertían en ilegales urbanizaciones encubiertas de chalets pseudourbanos satisfaciendo una demanda creciente de una segunda residencia barata en la mitad del campo, siguiendo más el temible, por mal interpretado, slogan de Cerdá de “Rurizad lo urbano, urbanizad lo rural ... *Replete terram*”, que el objetivo paradisíaco de la

familia y su huerto viviendo de la tierra cultivada de Soria o Howard.

Abórdese la relectura de esos procesos de invasión rural con la malintencionada retranca global del urbanista que ve bajo cada piedra un potencial infractor de las candorosas e ingenuas normas urbanísticas que redactábamos con una lógica micro ‘local’ individual, parcela a parcela [pensando sólo en los honrados agricultores que, uno a uno, desearan tener para sí o para sus hijos un huerto familiar con el que alimentar su ocio o complementar su subsistencia], sin ni siquiera vislumbrar las tendencias a la globalización mercantil y saturación masiva a medio y largo plazo, al poder actuar también sedientos terratenientes que parcelaban en lotes mínimos enormes fincas para venderlas a los hambrientos pequñoburgueses ‘urbanitas’ que ‘necesitan’ poseer una parcelita en el campo...

§22. La Unidad Mínima de Cultivo va a ser el caballo de batalla de la larga guerra —perdida de antemano por retirada y abandono del campo— que se viene librando entre la agricultura y el urbanismo en algunas tierras, es verdad que cuantitativamente marginales respecto al extenso campo y montaña españoles. Pero, es verdad también que muchas veces —como ocurre en las mejores huertas al borde de las principales ciudades y áreas metropolitanas de todo el Levante, Murcia, Andalucía, Galicia, la cornisa catábrica y los dos Archipiélagos Canario y Balear— los procesos de ocupación dispersa y difusa (*the urban sprawl*, llaman los anglosajones que conocen demasiado bien este fenómeno) de casas e instalaciones industriales, de parcelas semiutilizadas, de suelos ‘tocados’ para siempre (como se dice en las batallas de barcos) o simplemente de abandono de fincas pseudourbanizables en las periferias metropolitanas (esperando la llegada de las rentas urbanas despreciando, mientras tanto, las bajas rentas rurales) son ya ciertamente preocupantes.

La ‘contaminación urbanística’ de esos bordes e intersticios difusos de las grandes

<sup>7</sup> En un trabajo mío anterior (ver GARCÍA BELLIDO, 1986) ya abordé el confuso entremezclamiento, mejor embrollo, de los espacios jurídicos agrícola, hipotecario, urbanístico, ambiental y de fomento de la agricultura, que dejaba agujeros evidentes por los

que se colaron “legalmente” casi todas las parcelaciones ilegales de los años 80, y encima con financiación pública, en lo que llamé las “tres mallas jurídicas” del “espacio jurídico complejo” y que representaba en sus tres dimensiones cartesianas.



áreas urbanas es la evidencia de la masiva ocupación de la *pantópolis* que se avecina, al menos en esos valles y llanos urbanizables junto a las mayores áreas urbanas. Veremos que la puntilla se la acaba de clavar la candorosamente liberalizadora Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones, al incrementar su proceso de conversión urbana imparable por proponer el modelo nórdico de crecimiento disperso y “a saltos” (no en mancha de aceite).

El acicate, sin duda, de esos procesos incontrolados de dispersión urbana reside en la efectiva y *potencial tensión continua* hacia un mayor fraccionamiento *ad libitum* de las tierras próximas a las ciudades (las que normalmente son de mejor o peor regadío), gracias a la asequible y hoy raquítica Unidad Mínima de Cultivo en regadío de 2.000 o 2.500 m<sup>2</sup> en casi toda España (!) que, de modo ingenuo, demagógico o ‘bien intencionado’, propaló y consolidó extensivamente en la mente de todo agricultor el Ministerio de Agricultura con su famosa Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 (BOE, n° 141 de 13 de junio), desarrollando la Ley de 15 de julio de 1954. En ella se fijaba la superficie mínima para una explotación familiar, supuestamente autosuficiente para el subdesarrollo de entonces, y que aún sigue vigente con muy similares o idénticas dimensiones minifundistas del espacio rural en la mayoría de las Comunidades Autónomas urbanísticamente más conflictivas<sup>8</sup>.

#### 4.2. La potencial urbanización difusa y legal en las Comunidades Autónomas

§23. En la tabla final y en los cuatro mapas adjuntos se recogen los grupos de dimensiones mínimas de secano y regadío

establecidos en la OM de 1958 (abreviadamente OM58 en adelante) para todos los municipios españoles, así como en paralelo las modificaciones que, en su caso, han introducido las respectivas Comunidades con su legislación autónoma<sup>9</sup>.

El cuadro final y su representación en las FIGS. 4 y 5, con los mapas por provincias y CCAA, permiten observar que la amplitud de la extensión mínima en secano de los grupos de municipios establecidos quedaba fijada en dicha OM58 (ver mapa 1 en Fig. 4) entre un mayor mínimo de 35.000 m<sup>2</sup> y un menor mínimo de 2.000 m<sup>2</sup>, incluso para monte y forestal; y que para regadío la muy estrecha oscilación se mueve entre el mayor mínimo de 5.000 m<sup>2</sup> y el mínimo absoluto de 1.000 m<sup>2</sup> (sólo en Canarias) con una moda de 2.500 m<sup>2</sup>.

Por ahora, ni Aragón, ni Baleares, ni Castilla-La Mancha, ni La Rioja han tenido tiempo o necesidad de modificar la parcelación rústica fijada por la OM58 (ver MAPA 2 FIG. 4). Análogamente, algunas otras han regulado sus UMC, pero para dejarlas exactamente como estaban antes, tal y como han hecho:

- Andalucía que, por simple Resolución, provisionalmente repite en todo la OM58; y
- Galicia que ha consolidado y bendecido su tradicional minifundismo secular, con una oscilación de superficies entre un mayor mínimo en secano (incluidos bosques, castañares, montes y prados!) de 4.000 ó 3.000 m<sup>2</sup> y un mínimo-mínimo generalizado en todos los casos de 2.000 m<sup>2</sup> para regadío.

§24. En todos los otros casos de revisión y autonormación de las UMC se ha seguido una quasi-norma de, cuando menos, triplicar su extensión en secano y duplicar o diversificar las de regadío, y en algunas Comunidades incluso se ha hecho un loable

<sup>8</sup> La unidad mínima de cultivo se definía como “... la que permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y que cultive directa y personalmente” (art° 1°, Ley 12/1962 de Explotaciones Familiares Indivisibles); diferenciándose dos extensiones: “... en secano la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio y, en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como superficie del huerto familiar” (art° 27°, TR Ley de Concentración Parcelaria, D. 2799/1962). Y ahora se mantiene esta definición,

con leves arreglos, como: “... la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona” (art° 23.1, Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias).

<sup>9</sup> Agradezco a Pilar Peris Ríos la meticulosa búsqueda y captura de la dispersa legislación, a Josefina del Río Zamudio las copias, a Pablo Fidalgo, geógrafo, y a Carlos Eliz, delineante, la elaboración de los mapas.



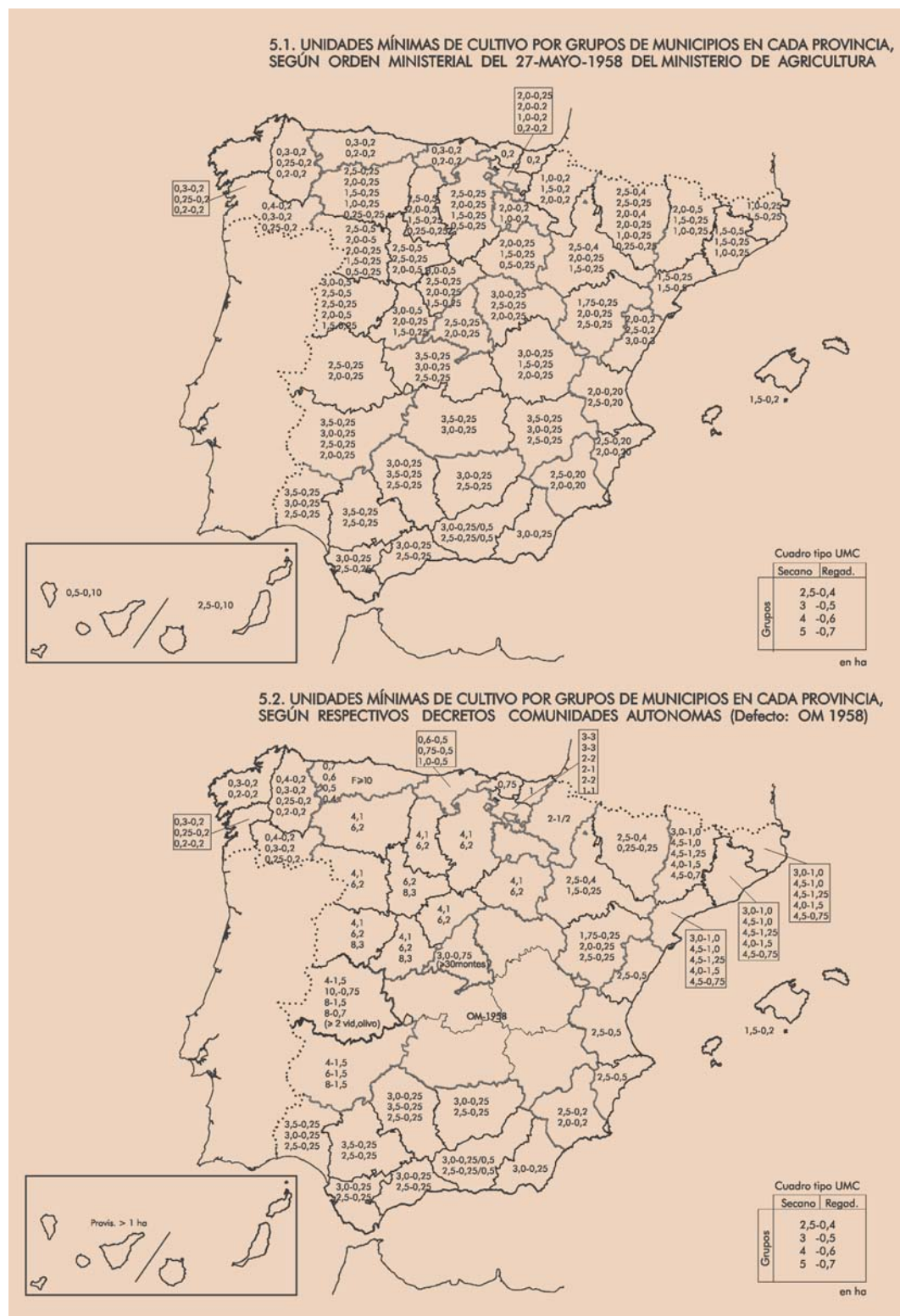
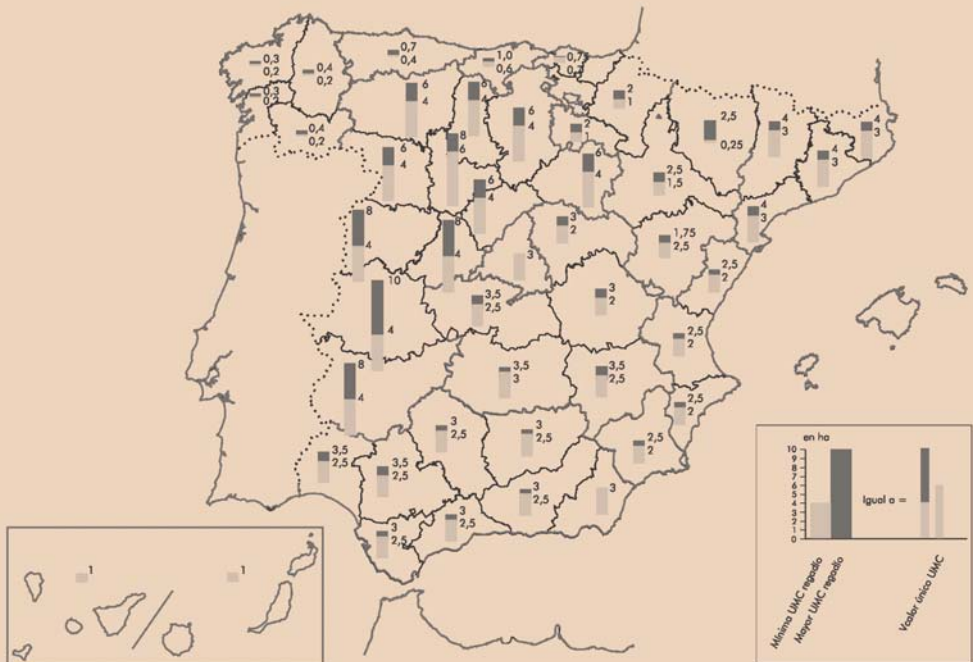


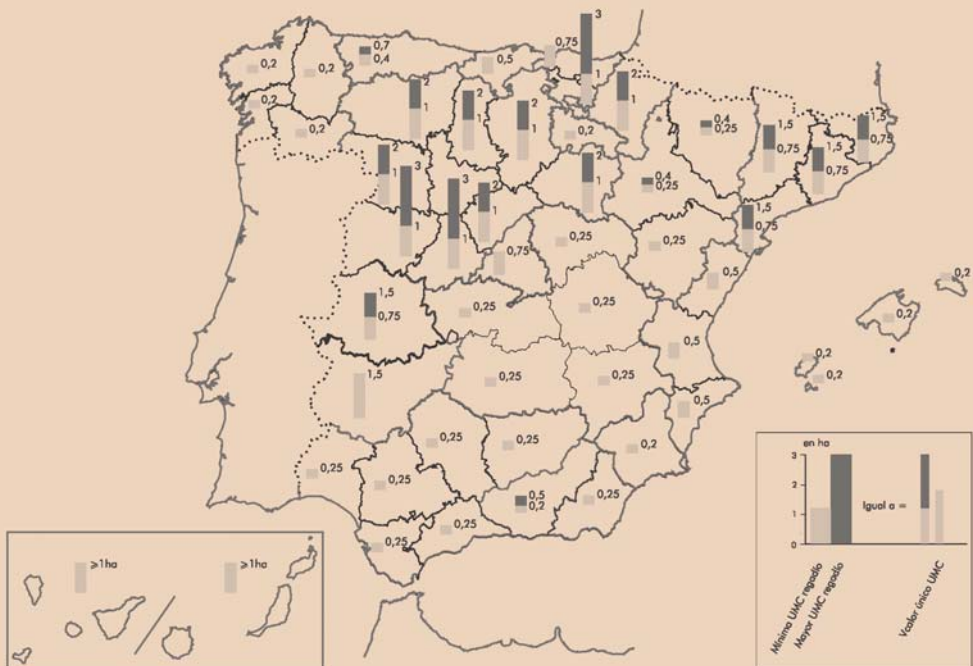
FIG. 4. Unidades mínimas de cultivo por provincias en 1958 y actualmente.

Fuente: J. G. B.; gráf.: P. F. y C. E.

### 5.1. UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO DE SECANO EN ESPAÑA SEGÚN LAS RESPECTIVAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS



## 5.2. UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO DE REGADÍO EN ESPAÑA SEGÚN LAS RESPECTIVAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS



**FIG. 5. Unidades mínimas de cultivo en secano (5.1) y en regadío (5.2) actualmente por provincias.**

Fuente: J. G. B.; gráf.: P. F. y C. E.

esfuerzo en su campo de reorganización integral (y de simplificación para herederos y notarios):

- Asturias duplica ambos, incluso multiplica por 30 el mínimo forestal hasta 10 ha;
- Canarias provisionalmente duplica o cuadruplica el secano y decuplica el regadío;
- Cantabria duplica y triplica ambos;
- Castilla-León uniformiza todos los grupos en toda la Comunidad, duplica o cuadruplica el secano y cuadruplica o dodecaplica el regadío;
- Cataluña, que fue la primera en modificar las UMC, uniformiza las extensiones y reagrupa los municipios por comarcas, no por provincias, duplicando, triplicando o cuadruplicando el secano y cuadruplicando el regadío;
- Extremadura cuadruplica o quintuplica el secano y triplica o sextuplica el regadío;
- Madrid triplica el secano y aumenta un poco el regadío, pero multiplica por 12 el monte
- Navarra duplica o deja igual el secano, pero quintuplica el regadío tradicional o decuplica el regadío de transformación;
- País Vasco quintuplica o triplica las UMC de Bizkaia y Gipuzkoa y eleva las mínimas de Alava; y
- Valencia que unifica el secano por arriba y duplica el regadío, sin olvidar que su ley urbanística universaliza la 'parcela mínima edificable' en el rústico como mínimo en 10.000 m<sup>2</sup> (grave error que ya es difícil corregir en la mentalidad de los munícipes locales)

§25. El caso de Galicia es sintomático y muy preocupante. La, en principio, ecológicamente imprudente decisión del Gobierno gallego con su reciente Decreto 330/1999, de 9 diciembre, de la Consellería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria (DOG 27/XII/99, n° 248), por el que insiste y remacha en idénticos términos la OM58 de hace 42 años (como si nada hubiera cambiado), pone sobre la mesa del debate el alcance y consecuencias judasianas del principio de "aquí no pasa

nada" y "tras de mí, el diluvio". Porque en Galicia se presenta, no sólo la *posibilidad*, sino la *alta probabilidad* de que, a la vuelta de unas generaciones, *todo* el país pueda llegar a fraccionarse en parcelas mínimas de cultivo de entre 2.000 y 4.000 m<sup>2</sup> cada una de ellas por los principios civiles imperantes de fraccionamiento de la herencia hasta la obvia saturación del minifundio así establecido. Pero además, cada una de ellas con una casita aislada, tanto entre bosques de castaños, montes, sierras o prados, como en huertas familiares y costas turísticas, ofreciendo la imagen hipotética y patética, pero probable, de una gigantesca pseudourbanización difusa de 25.000 km<sup>2</sup>, generalmente sin traída de agua corriente, sin alcantarillas, carreteras, servicios urbanos... En los alrededores de casi todas las ciudades la dispersión de casitas en los prados es una obvia realidad ya constatable.

El repertorio de las UMC establecidas como garantía para impedir el "minifundio improductivo" ha conseguido sagazmente con ese Decreto, no ya revalidar la política agraria anterior, sino garantizar a todos los propietarios de fincas rústicas de Galicia el mismo trato de "minifundio urbanísticamente productivo", al poder poseer una casita de campo o chalet en *parcelaciones rústicas legales en unidades mínimas de cultivo* (por herencia o ventas directas) que pueden oscilar entre 4.000 y 2.000 m<sup>2</sup> en secano (sea llano, prado, bosque o montaña, según sean respectivamente los municipios del interior rural o del borde turístico costero) y un *único y universal lote de 2.000 m<sup>2</sup>* para todo regadío (válido hacerlo bajo la abundante lluvia, sean valles, la *terra cha*, prados, montes o riberas fluviales). Y como, al fin y al cabo, la "puesta en regadío" es voluntad del propietario y de un pequeño trámite burocrático, sin más que decir que va a cultivar su monte o prado, se le puede autorizar a fraccionar todo el territorio en parcelitas de 2.000 m<sup>2</sup> para chalets.

Si se advierte que son los municipios turísticos costeros en los que la UMC en secano y regadío coinciden ostensiblemente en la misma extensión mínima de 2.000 m<sup>2</sup>, podemos vaticinar que dentro de unas generaciones toda la costa gallega estará orlada por una macro ciudad lineal difusa de chaletitos cada 2.000 m<sup>2</sup>, con una capacidad potencial estimada de 500.000 chalets o 1.500.000 habitantes, solamente en el suelo

rústico no-urbanizable costero, además de los que puedan caber en el suelo urbano y urbanizable de las propias ciudades costeras actuales.

Generalicemos esta probabilidad de un proceso incremental haciendo una integral para todas las posibilidades del territorio. Si de toda Galicia [29.572 km<sup>2</sup>, aprox. 2'95 x 10<sup>6</sup> ha o casi 30.000 millones de metros cuadrados] se descuentan los terrenos totalmente inaccesibles, ya urbanos, rocosos y de fuertes pendientes, podrían quedar unas 2'5 x 10<sup>6</sup> ha o 25 x 10<sup>9</sup> m<sup>2</sup> "parcelables". Y si se fraccionase a tenor, pongamos, de una media de 2.500 m<sup>2</sup> por parcela, tendríamos en unas pocas generaciones un total de 10 millones de parcelas aptas para hacerse una casita en cada una, dispersas en toda la superficie de valles, montes, prados y costas que "no formasen núcleo de población", capaces de albergar a unos 30 millones de habitantes (veraneantes, hijos y nietos del campesino o viviendas secundarias para todos), además de los 2 millones de habitantes ya concentrados en las actuales ciudades, aldeas y parroquias de verdad (con unos 800.000 habitantes en asentamientos tradicionalmente dispersos). En dos o tres generaciones se habrá saturado o se habrá colmatado el entero territorio con el fraccionamiento del *minifundio tradicional* gallego.

Y todo en nombre de la tradición cultural al minifundio de un pueblo que muestra cómo la inercia de las prácticas y los sistemas culturales *tradicionales* es tan pesada y poderosa que ni la razón ni la piedad humanas pueden contra ellas. Cuando el suicidio colectivo es acompañado por normas poncianas que lo inciensan con botafumeiro y adormecen, es menos sangriento ciertamente, pero no deja de ser suicidio y encima conscientemente dirigido bajo los ansiosos clamores populares de ¡queremos bolón y caiga quien caiga!

§26. El problema urbanístico empezaría a surgir en los 70-80 por la directa y estricta vía de fraccionar enormes fincas convertidas de la noche a la mañana en regadío con, a veces, centenares de parcelitas de UMC perfectamente legales y regulares, como huertos familiares 'con un subyacente derecho' a hacerse una casita junto al huerto. El problema no fue tanto agrario, hereditario

o hipotecario, sino urbanístico y disciplinar de protección de una legalidad que subrepticamente se colaba por los entresijos que quedaban entre ambas esferas competenciales (Agricultura = Estado; Urbanismo = Autonomías; Edificación = Municipio).

El hecho de que casi todas las recientes legislaciones urbanísticas autonómicas ya hayan incluido bajo la competencia municipal el otorgamiento previo de licencias de segregación de terrenos rústicos o urbanos, como medida cautelar ante el peligro de formación del núcleo de población, no sirve de nada más que de preaviso de que por ahí pueden levantarse tantas casas ilegales como parcelas de UMC se hayan fraccionado. Porque lo que obviamente no puede el Ayuntamiento es impedir una división legalmente correcta con las UMC dictadas por la Comunidad, ante la presunción de una eventual infracción posterior... Esa competencia del control de la edificación en su jurisdicción ha sido siempre y es plenamente municipal. Por ahí empiezan casi todos los problemas: su corta perspectiva desde su lógica local no le deja ver el gran bosque que forma la entera globalidad.

Las Comunidades Autónomas son ahora las competentes exclusivas para decidir cómo quieren que se pueda fraccionar y edificar legalmente toda su jurisdicción territorial ensamblando el mosaico de todos sus municipios y simulando *pro futuro* la imagen proyectada que resultará *ad limitem* en cada uno de ellos previendo que se edificarán todas las unidades mínimas edificables autorizadas en el territorio del suelo "no urbanizable" o/y "urbanizable no sectorizado" al cabo de unas cuantas generaciones. Esta imagen se vería sin más que exigir entre los documentos del planeamiento municipal que se represente la edificación capaz "imprevista" que se podrá erigir en cada zona de secano o regadío, monte o bosque, repitiendo bien hecho el ejercicio que se acaba de hacer *grosso modo* para toda Galicia (imagen de colmatación teórica territorial que, por cierto, se ha exigido ya en la reciente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid). Tienen las CCAA en sus manos los dos resortes exclusivos de fijar la dimensión de las UMC y de la entera legislación urbanística; así como el tercer resorte lo comparten con los propios municipios en la



aprobación del planeamiento de cada metro cuadrado de sus territorios. La cuarta dimensión, enteramente en manos del Municipio y clave de bóveda de todo el sistema, es, de nuevo y siempre, la *disciplina urbanística*, de la que luego hablamos ...

§27. Con independencia de los criterios empíricos para ajustar el tamaño mínimo de las fincas a las calidades y mejoras de productividad que pueda soportar el suelo de hoy y de mañana, según las mejoras tecnológicas<sup>10</sup>, el problema de su fijación mínima puede bordear los cálculos político-demagógicos y caer en la tentación de satisfacer o adular el bolsillo de los pequeños propietarios terratenientes. En efecto, si la UMC es pequeña, entonces puede subir más de precio por unidad de superficie, porque baja la cuantía total para su adquisición, haciéndose, por tanto, más accesible a las economías más débiles y dándoles entrada a la posibilidad de tener una pequeña parcela de suelo a mayor número de potenciales propietarios-terratenientes, a sabiendas de que eso hace bajar la productividad media global por el excesivo fraccionamiento de la producción y las pérdidas marginales (piénsese sólo en el ‘rozamiento’ de los millones de km de caminos, sendas y cercados infinitesimales zigzagueando por los campos); mas, ese superior valor unitario de la parcela legítima, más aún, la oportunidad de convertirlo en prado con una casa permanente para el abuelo y sus hijos y nietos... lo que aumenta la imparable presión social por hacerse una casita en su prado. Y de ahí el ‘salpicado’ o ‘perdigonada’ de las ocupaciones difusas del campo urbanísticamente ‘tocado’.

No se olvide que, en la psicología microeconómica del vendedor, por el simple hecho de saber que la finca que vende puede fraccionarse en otras menores, es decir, ante la “mera potencial posibilidad legal” de que el comprador pueda extraer mayores rentas de su fraccionamiento probable, le hace automáticamente subir el precio de cada unidad de suelo, para captar parte de esa renta expectante futura. Es lo que se ha

llamado en economía urbana el *floating value* o ‘valor flotante’, expectante ante un posible futuro más rentable. Lo cual, integrando en una escala global, hace subir el precio unitario del producto de modo sostenido y seguro, haciendo aún más difícil amortizar sus costes fijos y, por ende, rentabilizar su explotación puramente agraria.

Porque el problema del minifundio no es sólo la improductividad creciente y proporcional al fraccionamiento de las unidades de explotación que conlleva, sino que la subdivisión las sitúa en el borde de las deseconomías de escala en que incurren, acabando por lanzarse a realizar su entero valor de sustitución por un valor unitario mucho más rentable, como es dejar el prado de jardín delantero y hacerse una casa con alberca o piscina con árboles y flores de adorno de ‘urbanita’; o, si no se tienen herederos, se venden las fracciones sobrantes de UMC que ‘arropen’ a la propia. Y ello es a costa de derivar los medios de subsistencia familiar fuera de los agrarios tradicionales de ese suelo familiar, demandando así un trabajo urbano y mayor dependencia de las crecientes importaciones de alimentos.

Con lo que el mito de la “dimensión suficiente” para un “rendimiento satisfactorio” de la explotación familiar o del huerto familiar, que alimentara la ideología populista de la pequeña UMC, deviene traicionado por su propia contradicción y ruina: es decir, su entera reconversión de usos agrarios en netamente urbanos, dejando de cumplir automáticamente la función y fines con que se generara. Un fraude a gran escala, simplemente. El panorama de los campos y prados de las parroquias cercanas a Vigo, Pontevedra, Coruña o Lugo, por no decir Aragón, las dos Castillas, Cataluña, toda la Comunidad Valenciana, Murcia, Córdoba, Carmona, Chiclana, etc., etc. es un salpicado colorista de casitas en las huertas o entre pinos o entre olivos o encinares en parcelas de 2.000 o 2.5000 m<sup>2</sup>, cuando no ya y sin ambages verdaderas pseudourbanizaciones o fraccionamientos ilegales de parcelitas de 300 m<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Teóricamente, a mejores técnicas de cultivo, más productividad por unidad de superficie y, por ende, menos extensión sería necesaria para sobrevivir una familia labradora; pero como ésta demandará mayores ingresos familiares, dada la disminución de la participación de la renta agraria respecto a la renta media familiar, requerirá, para

poder vivir solamente de la agricultura, cada vez mayor cantidad de producción y, por tanto, una extensión de suelo creciente. Por ello la actitud gallega y andaluza en favorecer el minifundismo es agrónomicamente incomprensible, otra cosa es su contenido económico-demagógico y “para-urbanístico”.



Por contra, es obviamente muy positivo para la desaceleración del proceso de urbanización imparable del campo que se decida hacer no un poco más grande —como han hecho en Cataluña, Extremadura, Castilla-León, Canarias o, incluso Asturias y el País Vasco— sino mucho mayor la UMC esperando que se produzcan los efectos agregados contrarios a los descritos, a saber: encarecimiento global del acceso a una parcela con disminución del precio unitario, accesibilidad más restringida sólo a rentas medias, mayor rentabilidad unitaria, dimensión suficiente como para incluso caber una casa rural sin merma grave del rendimiento agronómico, dilatación a su conversión en finca urbana, etc. Se debería tender poco menos que a forzar *de iure* mediante UMC muy grandes que el modelo hereditario castellano-galaico de fraccionamiento de la tierra entre todos los hijos derivase claramente hacia su obstaculización o no-fraccionamiento fáctico más propio de los consuetudinarios modelos aragonés y vasco-navarro de vinculación del linaje a la casa solariega mediante el heredero único (no necesariamente el mayor) del patrimonio fundiario. Es claro que si, además y por encima de todo, no se lleva un control exhaustivo de la edificación de que cada finca sea susceptible, el efecto de tener a la larga una inmensa ciudad difusa con parcelas de, por ejemplo, 1 ha (como puede ocurrir en Cataluña, Valencia, Navarra, País Vasco, Canarias) no deja de ser muy preocupante, por mucho que la densidad resultante sea sólo la quinta parte de la que tenían antes con la OM58 y los huertos urbanos de 2.000 m<sup>2</sup>.

#### 4.3. Además, los fraccionamientos inferiores a la unidad mínima de cultivo

§28. Pero hubiera sido igual si en regadío se hubieran impuesto UMC demasiado grandes —con el fin de desviar el atractivo

pequeño tamaño de las actuales parcelaciones con UMC muy pequeñas— porque el que tenga ganas de buscar los tres pies a la ley se puede acoger al concepto elusivo de “huertos familiares” o “construcciones permanentes no agrarias”, bajo cuyo nombre se pueden hacer *fraccionamientos legales* ¡incluso inferiores a la UMC! o mucho menores de los 2.000 m<sup>2</sup>.

En efecto. Ya las anteriores Leyes de Explotaciones Familiares Indivisibles (Ley 12/1962 de 14 de abril) y la de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/1973), habían venido estableciendo con escasas variaciones las circunstancias normales en que se podía fraccionar la propiedad incluso en extensiones *inferiores* a la UMC de explotación familiar<sup>11</sup>.

La reciente Ley 19/1995 de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA), en su Tit. II, “Régimen de unidades mínimas de cultivo”, los arts 24 y 25 de aplicación plena, revalidan la indivisión de las UMC que fijen las Comunidades, declaran nulos (no sólo anulables) las divisiones inferiores; pero, al establecer las excepciones consabidas con motivo de su edificación, por respetar la competencia autonómica derivada de la Constitución, ya remiten íntegramente a la legislación urbanística, por lo que resulta un juego complejísimo de ida y vuelta del Registro al Municipio, de éste al Registro y otra vez de allá para acá, de cuya eficiencia tengo serias dudas. Porque el problema se ha querido resolver mediante inscripciones registrales condicionadas y títulos de propiedad en precario hasta que el Ayuntamiento emita la certificación final de obra y de conformidad con el plazo y contenido de la licencia de construcción y uso otorgada. Recuérdese que el artº 25 LMEA dice:

Artº 25. *Excepciones*: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación [en parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo] en los siguientes supuestos:

<sup>11</sup> El artº 2 de la Ley 12/1962 preveía que las fincas en “unidades agrarias esencialmente indivisibles” podrían segregarse no obstante en los siguientes casos: ... c) “Para constitución de huertos familiares en las inmediaciones de pueblos o caseríos” d) “Cuando se trate de segregar parcelas sobre las que se vaya a efectuar cualquier género de edificación o construcción permanente”. En este caso “la expropiación [por infringir lo anterior] podrá llevarse a cabo una vez que haya transcurrido un año desde la segregación sin que se hubiera iniciado la edificación o construcción (artº 5, in fine).” Y la

Ley 118/1973, permitía subdivisiones menores de la UMC cuando: ... b) “Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.” [pensado para insalaciones agropecuarias, gasolineras, restaurantes y otros usos de ‘interés social’] c) “Si los predios inferiores a la UMC que resultan de la división o segregación se destinan a huertos familiares de las características que se determinen reglamentariamente” [que nunca se reglamentaron].

- a) [disposición a favor de fincas colindantes ...]
- b) “Si la porción segregada se *destina de modo efectivo, dentro del año siguiente* [al de la segregación o al de la licencia previa??] a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario [viviendas, hostelería, industrias, sanitario], siempre que se haya obtenido la *licencia prevista en la legislación urbanística* [autonómica y las normas de sus planes municipales] y posteriormente se acredite la *finalización de la edificación o construcción en el plazo* que se establezca en la correspondiente licencia [certificación sólo municipal], de conformidad con dicha legislación”.

[Viéndose obligado a aclarar el rebote, por el que:] “A los efectos del artº 16 del TRLS92 [el cual decía que “...no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria o en otra aplicable...” y que ahora sería el 20.2 de la LRSV 6/98, que dice: “... sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.”] no se entenderá vulnerada la legislación agraria cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado” [aclaración necesaria y única manera de romper el círculo vicioso en el que se estaban remitiendo recíprocamente ambas normas, pero que habilita a parcelaciones ‘sólo urbanísticamente’ fraudulentas]...

§29. Algunas preguntas estúpidamente casuísticas —que son las que denotan los resquicios por donde se cueplan las infracciones con ‘fraude de ley’— sugiere el artículo mentado, tales como: ¿hay licencia previa ‘condicionada’ para obtener la segregación? o ¿hay una inscripción y segregación ‘condicionadas’? ¿Se segrega la porción en el Registro antes de obtener la licencia municipal o después de obtenida ésta? Si se segrega antes es porque se ha pagado y si luego no se obtiene la licencia, ¿se anula la venta? Si se vende y segrega después de obtener la licencia, ¿se pide ésta para edificar en terrenos aún del anterior propietario? Si después de concedido y segregado se inician las obras, pero no se cumplen los plazos, o no se ajusta a la licencia o no se puede acreditar la finalización de la edificación o no se destina efectivamente al

uso previsto antes del año de la segregación ¿se anula la venta y se borra la segregación registral efectuadas? Etc.

Este mecanismo de segregaciones inferiores a la UMC puede dar lugar a verdaderos polígonos industriales de talleres, restaurantes, gasolineras, almacenes, tiendas, ‘puticlubs’, etc. alineados en pseudociudades lineales a lo largo de los caminos de servicio de las nuevas autovías, o a conjuntos dispersos de casas, como de hecho ocurre. Pero con ello se cubre el aspecto jurídico-hipotecario de la transmisión de la propiedad, quedando íntegramente el marrón de la edificación sin licencia bajo el control (o, mejor, descontrol) local municipal y sus actitudes ponciana o/y tomasiana de soslayar una impopular disciplina urbanística generalizada.

Que es de nuevo y como se viene describiendo en este trabajo, el problema ideológico-político fundamental de la patología urbanística del suelo rústico. Un problema de enorme trascendencia acumulativa en cada punto concreto y agregada globalmente entre todos los municipios de cada territorio, ofreciendo la cara más visible de sus graves repercusiones ecológicas, ya que su control está repartido —y, por tanto, fraccionadamente disperso y debilitado— en manos de miles de decisores políticos municipales regidos por una visión localista, particularista de escala local **n** e inevitablemente ciega a sus repercusiones agregadas globales **n+1** o **n+2**.

Pero ¿qué hacer, cómo reaccionar desde los niveles superiores del gobierno territorial?

Reconstruyamos brevemente las frustrantes consecuencias políticas en diversos lugares cuando se ha pretendido actuar desde los niveles superiores para impedir o corregir tan difuso poncianismo permisivo; junto con la ciega visión individual-localista de la jurisprudencia frente a la ilegalidad y la indisciplina municipal generalizadas.

#### 4.4. Las construcciones ilegales generalizadas aquí y en otros sitios análogos, como el caso italiano

§30. En España, con la salida de la dictadura (en la que se difundió el ‘chabolismo’ o ‘barraquisme’ casi endémicamente en los suburbios de las

grandes ciudades, entre los 60 y 70) e impulsados por la crisis político-económica de la transición del 75 al 83 se generalizó la práctica de la segunda vivienda ilegal en el campo en el entorno de las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Valencia, Valladolid, etc.) que, si bien parece que ya hoy haya disminuido su presión, no ha cesado en absoluto su demanda, desplazándose en frente de ola a regiones limítrofes donde la disciplina urbanística haya sido más laxa.

Durante la transición política, cuando la segunda vivienda ilegal no había desplegado aún su virulencia posterior, el problema urbanístico era encajar la legislación agraria de las UMC con las determinaciones mínimas necesarias del plan para autorizar construcciones legales que “no formaran núcleo de población”, suponiendo cuándo el improbable e hipotético caso de la aparición de una casa más en la misma zona ya daba el paso corto en falso suficiente para convertirse en no autorizable y, por tanto, en ilegal. Situación futurible que se arreglaba y dulcificaba, con un cierto tono bucólico pastoril de labrador ameno, llamándose “huerto familiar” con una chabola suelta en medio de pura autoconstrucción sin mayor extensión ni consecuencias (*cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1983)

Ni en la década de los años 1960 (tras el plan de estabilización del 59 que comportó masivos movimientos migratorios internos y externos), ni tampoco en los primeros 70 hubo en España ninguna prueba de tendencias sociológicas masivas sospechosas (salvo casos muy aislados) que nos pudieran hacer temer que las simplistas medidas que adoptábamos normal y candorosamente en los Planes generales y Normas subsidiarias —al igualar la “parcela mínima edificable” en el suelo rústico con las “unidades mínimas de cultivo” en secano y regadío fijadas por la sempiterna OM58— pudieran acarrear masivamente el “peligro de formación de núcleo de población” que mencionaba el artículo 69 de la Ley del Suelo del 56. La objetiva tendencia observable entonces era la contraria, el masivo abandono del campo por la ciudad. Por ello nos parecía inocuo o irrelevante permitir en los planes la eventual posibilidad remota de una esporádica y aislada casita en el campo, que, de hacerse, pudiera autorizarse con la dimensión de la

parcela mínima tradicional de la herencia paterna. Con esta visión tomasiana de “si no lo veo no me lo creo” asumíamos cómodamente que cinco viviendas por hectárea no llegaban a ‘constituir peligro de formar un núcleo de población’. Y así todos los Planes generales remitían a esta UMC de cada municipio como *parcela mínima edificable*. El suelo de regadío valía mucho más como tal aprovechamiento agrícola intensivo que como soporte para una casita de labriego con un huerto familiar, no había que preocuparse por ese lado... Pero el adusto y árido suelo de secano no valía tanto...

§31. Con esta generalizada ingenuidad de los urbanistas y los políticos “buenos conocedores de su pueblo” empezó todo. Como el secano tenía UMC muy grande y poco rentable, se hacía un mínimo expediente de “puesta en riego”, se pedían ayudas económicas al Ministerio de Agricultura (que las otorgaba gustosamente viendo cómo cundía el ejemplo de la agricultura intensiva) y un leve permiso de captación de agua para riego a la Confederación hidrográfica respectiva, se presentaba ante el Ayuntamiento solicitud de licencia de movimiento de tierras y obras de regadío... y ya se podían talar árboles, abrir y explanar caminos, colocar tuberías a lo largo de ellos, incluso postes de luz eléctrica para los motores de riego (!) y fraccionar a tope con UMC de 2.000 o 2.5000 m<sup>2</sup> toda España. Y, una vez vendidas las parcelas de huertos familiares, cada comprador se las apañaba para levantarse una ‘casa de labor’ o de labranza o ‘de aperos’. Y si el Plan urbanístico local no permitía edificar, no importaba, se construía ilegalmente, sin pedir licencia, porque el agua estaba allí, la luz se traía sin problema y el pozo negro prefabricado se colocaba en un borde. Hacienda registraba las casas ilegales como construcciones “urbanas” y su pago (de la Contribución rústica de su finca y urbana de su casa) les daba una legitimidad de un reconocimiento ‘oficial’ de su derecho a hacerse una casa que “no hacía daño a nadie”. Incluso este proceso creó y anudó excepcionales lazos de mutua ayuda y solidaridad entre “los ilegales” (como llegábamos a llamar en una sinécdoque a las personas por sus obras) que fecundarían los

movimientos reivindicativos vecinales y los incipientes partidos políticos de los años 70 y de toda la transición política posterior<sup>12</sup>.

El problema de orden público y de credibilidad en la estrenada Democracia nunca fue porque las parcelaciones ilegales fueran contra las UMC establecidas en la OM del 58 o porque no fueran inscribibles las divisiones, ni por tanto fuera un problema hipotecario, ya que los registradores y notarios nunca interpretaron que una parcelación ‘rústica’ tuviera que someterse a la prohibición de las parcelaciones ‘urbanísticas’ de la Ley del Suelo y del Plan general; ni mucho menos que aquéllo pudiera convertirse en una limitación a la propiedad y la libre disposición de ésta. Sino que el problema era estrictamente administrativo, urbanístico, por construir sin licencia municipal al existir un presunto peligro de formación de núcleo de población. Hasta que no se ha empezado a introducir en las leyes urbanísticas autonómicas que las segregaciones rústicas también deben estar sometidas a licencia municipal *previa* no han hecho ni caso los notarios ni registradores.

§32. Las primeras zonas de transformación masiva en un falso “regadío” (para dotar de agua a las futuras casas) fueron las de las costas mediterráneas y gallegas, así como los secanos y colinas en el entorno de las grandes áreas metropolitanas de Madrid, Valladolid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla... La segunda mitad de los 70 y los años 80 nos sorprendieron a todos con una verdadera fiebre masiva de huir de las grandes ciudades para imitar, a bajos costes, las urbanizaciones legales que el turismo europeo en las costas mediterráneas y la burguesía media-alta se estaba haciendo para pasar los que se empezaban a llamar *week ends*. El problema tenía muy ricas y diversas facetas sociológicas, culturales y políticas, no sólo urbanístico-técnicas o jurídico-disciplinarias (*cfr. per alia* GAVIRIA, 1971 y 1974; GARCÍA-BELLIDO, 1983, 1986 y 1988; FERNÁNDEZ, 1996).

Desde finales de los 70 había empezado a reintroducirse, en el vasto y elástico

repertorio del ‘consumo de masas’, el concepto de las segundas viviendas unifamiliares en el campo, imitando a la ciudad-jardín noreuropea y americana (aunque las ilegales eran más huerta-jardín que ciudad-jardín), ya que la ciudad sólo ofrecía “pisos” en casas de muchas plantas de pisos en propiedad horizontal (con su Ley *ad hoc* de 1960). No se olvide que en España las urbanizaciones de viviendas unifamiliares o casas bajas empezaron siendo para obreros con las “casas baratas” o “económicas” y ciudades satélites no antes de los años 15-20 hasta la República, y que con los planes masivos del INV de viviendas sociales desde fines de los 50 hasta los 80 casi todo eran bloques de casas de pisos; por lo que la evasión al campo en una unifamiliar autoconstruida con jardín era una aspiración huyendo de la ciudad e imitando a las ‘villas’, ‘hôtels’ y ‘chalets’ de la burguesía más pudiente.

§33. En la por entonces recientemente creada Comunidad de Madrid, ante la pavorosa extensión de las ilegales —que habíamos venido persiguiendo desde el Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación Provincial democrática (1980-83; *cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1983)—, llegó a promulgarse la ley especial 4/1985 para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales, con el fin de someter a convenios de planeamiento y su posterior tramitación y legalización las 137 urbanizaciones ilegales compactas y unitarias inventariadas, con 21.514 parcelas segregadas y cubriendo una superficie total de 10.013 ha (100 millones de m<sup>2</sup>, con una media, pues, de 4.654 m<sup>2</sup>/parcela), sin contar las innumerables construcciones dispersas por todo el campo en grupitos sueltos o aisladas.

El resultado de sus negociaciones agotadoras durante sus tres años de vigencia fue apreciable: 80 urbanizaciones regularizadas con 15.848 parcelas ocupando 4.370,5 ha (media: 2.760 m<sup>2</sup>/parcela) pudieron elaborar sus planes y legalizar sus obras de urbanización, quedando otras 57 urbanizaciones con 5.666 parcelas ilegales

<sup>12</sup> Habría que escribir aún la historia política y sociológica de la otra “colonización agraria ilegal” en esta etapa de transición democrática de los 75-85, que es cuando estalla, donde el acceso a una segunda vivienda ilegal era como una *reivindicatio* insatisfecha de los obreros y clases medias bajas que reclamaban poder conseguir de la joven Democracia incauta lo que les

negaba la Dictadura, al sentir que la recuperación de las libertades individuales empezaba porque les dejaran hacerse una casa en la parcelita en el campo... Los trabajos que recuerde más aproximativos, aunque no aborden el tema de “las ilegales” porque aún no había emergido, son los de GAVIRIA, 1971, 1974 y 1981; CASTELLS, 1973 y 1981).



ocupando 5.242,7 ha (media: 9.252 m<sup>2</sup>/parcela) que debían haber sido demolidas para restauración del medio especialmente valioso, pero que han visto su situación legitimada y reencauzada al ser integradas al acometer las revisiones de los planes municipales respectivos (*cfr.* OFICINA ACTUACIÓN URBANIZACIONES ILEGALES, 1988).

El problema de la incuria dolosa del “dejar hacer” por encojimiento cómplice de hombros y cejas, se nutre con el hecho de que la legislación española desde 1975 prevé que en sólo cuatro años de acabada la obra prescriba su infracción si no es incoado el expediente sancionador o es suspendido el trámite, quedando felizmente legalizada *ex lege*; por lo que malamente a casi nadie le interesa cambiar el *status* de ilegal mediante el pago de elevados costes de obras de urbanización y cesiones de suelo del plan parcial si, tan solo al cabo de unos pocos años, va a ser legal de todas maneras por prescripción de la infracción.

§34. No sería hasta finales de los 80 y todos los 90 cuando irrumpiera ya en los mercados de la primera vivienda propiamente urbana el modelo del “pitufu”, incluso para las VPO. Había comenzado la fiebre de adquirir esas viviendas adosadas todas iguales en hileras repetidas, como los enanitos “pitufos” de la TV. Pero con esta moda de los “pitufos” de chalets adosados llegaba también un frenazo muy importante al proceso de las segundas viviendas ilegales en las regiones donde las rentas medias hubieran crecido. Y con ello ahora el ciudadano ‘urbanita’ necesita con menor ansiedad que antes tener que buscarse una segunda vivienda finisemanal para huir del piso, ya que algunos, gracias a los ‘adosados’, han podido pasar a vivir en un entorno campestre, arbolado, con un jardincito en áreas de relativamente baja densidad, incluso en suburbios demasiado lejos de la ciudad que gravitan sobre las cada vez más congestivas autovías radiales. Si además, se añade la insistente batalla que durante los 80 se lanzara contra las grandes urbanizaciones ilegales en toda España, el proceso anterior de nuevas urbanizaciones ilegales en el campo puede decirse que se ha frenado, ralentizado o suavizado, en absoluto desaparecido. Ahora parece ser que tiene otros nuevos demandantes de vivienda de

primera necesidad: los inmigrantes ilegales que sustituyen en el flujo, a veces ocupando las mismas parcelas, a los que ya pueden dejar su chabola finisemanal porque han logrado un “pitufu” con un jardincillo delante y otro detrás.

Pero el mismo problema subsiste donde la onda del consumo de un “huerto familiar” finisemanal ha llegado más tarde (fines de los 80 y los 90), con las Comunidades Autónomas ya conformadas con todas sus competencias transferidas y en pleno ejercicio. Las iniciales ocupaciones ilegales en el campo con segunda vivienda de los 80-90, en algunos casos, se han ido transformando en residencias adecentadas de primera vivienda submetropolitana para residentes empadronados que ya exigen al Municipio (incluso de malas maneras, con manifestaciones y broncas reclamando por las bravas) todos los requisitos y servicios del suelo urbano. Esta posición fortalecida de votantes-residentes en viviendas sin servicios, antaño ilegales, enfrenta a los municipios y autoridades regionales con sus anteriores indolentes permisividades, les hace afrontar su dolosa ‘ponciana’ indiferencia, cómplices del delito ante ‘acciones por omisión’ que ahora se les tornan agudas lanzas que les arrinconan contra la pared. Las autoridades antaño burladas ahora no tienen más alternativa que legalizar de mala manera, con retorcimientos de las leyes disponibles, aquellas pseudourbanizaciones sin servicios y con bajísima calidad ambiental que, como mudos avestruces, no miraban cómo se iban desperdigando por donde les daba la gana a los desaprensivos terratenientes y empresarios explotadores del deseo, la necesidad y la miseria de los urbanitas.

§35. Es conocida la dramática transformación de la naturaleza, fines y dimensiones de las parcelaciones y urbanizaciones ilegales con sus variadas técnicas —burdas y sutiles— desarrolladas por esos terratenientes y comerciantes desalmados que han creado en los últimos veinte democráticos años un inmenso daño en zonas rústicas, protegidas o no, por toda la geografía española. Esto está provocando ahora una insoportable responsabilidad ecológica en los bienintencionados intentos de legalización municipal de tales



desaguisados que han de remover a paletadas los pegajosos lodos provinientes de aquellos polvos. Aquellas actitudes tomasianas, cuando no judasianas, que fueron amparadas por la descarada indiferencia ponciana de los munícipes responsables, representan suficientemente el gran espectáculo nacional de la patología del campo.

En Carmona está ocurriendo algo similar con la legalización por el Plan de las 35 parcelaciones ilegales, que ocupan un total de 1.263 ha, para albergar 4.321 parcelistas, en general venidos de la cercana Sevilla a menos de 30 km, afectando sólo (!) el 1,4 % de todo el enorme término municipal de 91.000 ha que posee Carmona, pero colonizando precisamente las lomas más aireadas y accesibles desde la capital<sup>13</sup>.

§36. Otro caso notable es el de la huerta de Murcia, donde hay todavía mas de 6.109 infracciones denunciadas, de las que 4.556 son construcciones nuevas de viviendas (no chabolas sino verdaderas mansiones de la pequeña burguesía), locales comerciales, naves, almacenes y ampliaciones, contabilizadas sólo en los 9 últimos años de 1991-99 (el problema viene desde final de los años 70), con una ocupación total neta de 740.300 m<sup>2</sup> (74 ha) y con una superficie neta media de las construcciones (contando la planta ocupada de la casa, no la parcela entera) de 162 m<sup>2</sup>/edificación (*cfr.* NAVARRO, 2000).

Y desde hace ya 30 años que han ido urbanizando ilegalmente la huerta histórica casi por completo no se ha demolido ni una construcción, ni con alcaldías democráticas socialistas o conservadoras, planteándola ya el nuevo Plan General como suelo urbano *sui generis* por la arrolladora “fuerza normativa de lo fáctico”, legalizando todo lo legalizable. Es como con las deudas: cuando tantos deudores adeudan tanto dinero al prestamista el problema ya no es de los deudores sino del prestamista. El problema ecológico que parece ser se ha creado con esta economía espacial de sustitución ha sido la alarmante elevación del nivel freático de las aguas de la huerta, según dicen, al

dejar de extraerse para los riegos hortelanos.

Y como Carmona y Murcia y muchísimo más lacerantes, son conocidos los casos de Chiclana (Cádiz), Córdoba, Sevilla, Galicia entera, además de Madrid, las Castillas, Cataluña y Aragón. Estos datos podrían extenderse y contabilizarse en la casi totalidad de las áreas urbanas españolas y, tanto de modo agregado en grandes urbanizaciones ilegales, como en difusiones de “efecto perdigonada”, casa a casa, dispersas, aisladas, una a una, sin aparentar grave incidencia por sí mismas, se podría obtener el panorama real de la situación del campo español y su contaminación urbana, tal vez, suficientemente grave por generalizado —aunque siempre relativamente concentrado en el entorno subregional de estas áreas— como para deber plantearse medidas más rigurosas de control desde los niveles globales de gobierno, si no se quieren convertir los valles, montañas y costas en espacios progresivamente más y más degradados hacia su paulatina conversión en un recurso escaso exquisitamente solicitado para su preservación en un no lejano futuro.

§37. En Italia, sin tener que salir de ninguna dictadura, se promulgó la ley n° 47/1985, llamada del *condono edilizio* o del “gran perdón” (pago de una multa leve u *oblazione* no siendo, por tanto, técnicamente una amnistía) para legalizar las sucesivas oleadas de construcciones ilegales o *abusivismo edilizio*, tanto en el campo como en la ciudad, especialmente virulenta desde los 60. Se estimaba un censo de 3,5 millones de viviendas edificadas sin licencia (además de los 2,5 millones de reedificaciones o elevaciones ilegales y los 5,5 millones de obras de rehabilitación o mejoras sin licencia) durante los 40 años democráticos, desde 1942 al 1° de oct. 1983, lapso del *condono* previsto en la ley. El 70% de todas las construcciones nuevas en el Centro y Sur de Italia (Roma, Nápoles, Calabria y Sicilia) eran construcciones ilegales.

Se supone por estimaciones oficiales que entre la fecha límite de referencia de

<sup>13</sup> Datos estadísticos sobre Carmona (Sevilla), elaborados y facilitados por Lidio Ramírez Calle y Alfaro García Rodríguez, a quienes agradezco sobremanera la comunicación de primera mano recién facilitada (febrero 2002) en la que aportan tales datos

estadísticos y describen esta dramática evolución de las urbanizaciones en el campo de su territorio y la dificultad de los posteriores esfuerzos por legalizarlas desde una oficina *ad hoc*, donde se muestra todo lo dicho con absoluta evidencia ejemplar.

aplicación de la llamada 'ley de amnistía' (2 oct. 1983) hasta la fecha de publicación en la *Gazzetta ufficiale* de dicha ley 47/85 (17 marzo 1985) se levantaron 700.000 construcciones ilegales más. Se sabe que hoy día se sigue construyendo ilegalmente más o menos como antes ... en espera de otra "ley de amnistía" como la de hace ya 15 años (*cfr.* CLEMENTI & *alii*, 1983; monogr. de la rev. *Urbanistica*, 79, 1985; FONTANA, 1986; CLEMENTI, 1988).

§38. Rebuscando algunas explicaciones a este fenómeno cultural de la indisciplina urbanística en ciertos pueblos o culturas más que en otras [recuérdese *ut supra* §8], se han llegado a oír incursiones psicosociales que parecen conducirlo hacia: (a) o bien un comportamiento social basado en sentimientos primitivo-religiosos, o/y (b) una actitud de rechazo al poder político impuesto y externo al clan y, por ende, de sus reglas, lo que además vendría encubierto por el comportamiento permisivo y omisivo de los representantes de ese poder deslegitimado que se ajustarían así y por ello a todos los cínicos principios demagógicos [enunciados en §10].

En el primer caso sería la actitud social que va ligada a sentimientos primitivos, míticos y religiosos, como un acto de posesión y reafirmación tribal al asentarse con la casa-hogar sobre la madre tierra, ejercitando un ancestral derecho de posesión fundiaria sobre lo inmutable, imperecedero, firme y seguro, frente a la veleidad de todos los demás bienes que son fungibles. En el fondo es ésta una actitud religiosa profundamente cristiana e islámica ligada a la resurrección<sup>14</sup>.

En el segundo caso —y sin que sean alternativas excluyentes, más creeríamos que son características coadyuvantes y convergentes— se ha querido vincular con actitudes de confrontación del poder individual-clánico-familiar frente al poder civil, político exterior, superior, impuesto y, por ende, deslegitimado sobre una comunidad familiar muy potente y arraigada (la

mezcolanza de las culturas católico-islámicas del Sur de Italia y España es singular, además de haber estado ambas regiones a la vez bajo musulmanes, aragoneses y borbones, durante cerca de once siglos!) que no ha asumido ni interiorizado los valores inclusivos sociales y colectivizadores del Estado de derecho y democrático frente a los exclusivos clánico-tribales (recuérdense las no contradichas aproximaciones de Max Weber, 1904-05, sobre la ética calvinista y el desarrollo de la ciencia y del capitalismo frente a la desincentivación de los católicos para tales empresas). No se olvide tampoco en estas culturas mediterráneas el tradicional ejercicio del caciquismo paternalista, el clientelismo, las fratrías y hermandades o las mafias implícitas u organizadas, que han sido en unos casos y son todavía ahora las que internamente gobiernan las relaciones civiles y sociales de muchos pueblos y culturas de nuestros dos países.

Para otras latitudes, se ha hecho un muy lúcido estudio sobre la incidencia de las estructuras culturales de la herencia, la propiedad, la política (sistema legitimidad electoral, fiscal, etc.) y las formas territoriales resultantes en dos ciudades y comunidades políticamente análogas y próximas, pero socioculturalmente muy distintas, como son Bruselas y Amsterdam, articulando sus grados de divergencia/convergencia en torno a las tres coordenadas del cubo de la estructura básica del Estado: el sistema electoral (entre los polos de oligárquico *vs* democrático), el sistema fiscal (centralizado *vs* descentralizado) y la estructura territorial (consolidada *vs* fragmentada) aproximando una metodología de investigación muy valiosa para explicar las diferencias formales territorial-espaciales entre una y otra culturas históricamente determinadas por la división del ejercicio del poder en la sociedad (*cfr.* TERHORST & VAN DE VEN, 1997).

Este es un tema demasiado sutil que debe esclarecernos la psico-sociología de forma más seria que no aventurando meras conjeturas.

<sup>14</sup> No se olvide la actitud social de respeto al espacio intocable, aislado y marginado, que ofrecen los cementerios en el catolicismo y en el islam, al ser tierra inviolable y sagrada de los muertos, espacio imprescriptible de los bienes habices, hubus, ahbás, islámicos de los viejos cementerios que no pueden tocarse jamás y que perviven enquistados en las expansiones urbanas;

frente a los amenos parques-jardín en que la ética protestante ha convertido sus cementerios en espacios abiertos al descanso y la estética de la floricultura. No se deje de recordar que en el derecho de las tribus germánicas la posesión privada solo podía tenerse sobre bienes fungibles ya que los bienes imperecederos tierra, agua, aire eran siempre comunales.

#### 4.5. Jurisprudencia permisivo-compasiva: sumisión del ‘principio de legalidad’ ante el ‘daño irreparable’ al infractor

§39. Los criterios jurisprudenciales que suelen adoptarse por los Tribunales ante las construcciones ilegales en suelo rústico o, más precisamente, ante las órdenes de ejecución restauradoras de la legalidad violada, del orden infringido y del medio ambiente vulnerado, que pretendan aplicar la demolición de lo ilegalmente construido —mediante el ejercicio cuidadoso y refinado de los jueces de su control jurisdiccional de la discrecionalidad o arbitrariedad de los actos de gobierno de las Administraciones públicas— tienden a sacrificar el “principio de legalidad” en abstracto o el de “restauración del orden infringido” o de los daños causados al medio ambiente o al interés general, como valores globales supuestamente supremos, haciéndoles cesar ante el de “proporcionalidad”, “menor demolición” y del “daño extremo e irreparable” que causaría la destrucción del valor económico concreto invertido por el pobre infractor en su interés particular.

De nuevo la prevalencia de la escala local, tomasiana, judasiana e individualista frente a la inasible, genérica, dilatada y elusiva escala global del fenómeno de erosión cultural del medio rústico... Elevarse tanto como para vislumbrar las ‘consecuencias colectivas injustas’ de la suma agregada de actos justos, pero aislados, discretos y aleatorios, implica abrazar el riesgo de ser

rechazado por los individuos ciegos de esa comunidad concreta que saquen beneficio de ello; ya vimos que esa superior perspectiva que les aleja de la realidad diaria era el fatal sino de los salvadores, ecologistas, mesías y profetas en su propia tierra....

Parece ser y tengo leído que —en mi ignorancia jurídica se me pueden escapar los matices— la jurisprudencia del Supremo, basándose en el “principio de proporcionalidad” y en el de “menor demolición”, viene denegando la restauración del orden jurídico vulnerado mediante la demolición de lo construido ilegalmente, cuando ello implique —o sea, siempre— una “destrucción de riqueza, de un valor añadido” y un “perjuicio irreparable” para el sujeto infractor, el cual fuera superior al daño social concreto, material y cuantificable que su infracción cause directamente a los vagorosos intereses generales en presencia en el lugar y momento actuales<sup>15</sup>.

Y no se diga nada de la sutil, exquisita e inaplicable norma de la última revisión del Código penal (el “de la Democracia”, de 1995) de tipificar en su artº 319 como delito el construir sin autorización, ya que para el suelo rústico no se suele aceptar ni a trámite (hasta ahora los recursos sólo han llegado a las Audiencias Provinciales y aún no al Supremo) por un preciso y preciosista juego semántico entre obras “no autorizadas” (en suelo y espacios demaniales protegidos) o “no autorizables” (en suelo rústico no protegido), por el tenor literal de dicho artículo (*cfr.* VILLARRUBIA, 1998)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En este sentido las sentencias aplican al suelo rústico los mismos criterios que se repiten en otras anteriores sobre el daño de la demolición en general, acumulativa y miméticamente, autoalimentándose en un círculo cerrado, tales como: “evitar la desarmonía (sic) que pudiera producirse entre la entidad o gravedad de la infracción cometida y las consecuencias dañosas que se derivan de la imposición de unas medidas de derribo desproporcionadas con dicha falta, resultando necesaria la ponderación de ambos factores bajo un criterio de proporcionalidad y congruencia [¿de ambos en plano de igualdad?] que debe actuar como presupuesto legitimador de las medidas en cada caso concreto se adopten. (...) no procederá la demolición en los casos en que se esté ante desajustes mínimos con la normativa urbanística de la construcción ilegal” (STS. 18/7/1995, Ar. 6172). “El efecto de ponderar la trascendencia que tenga para el interés público la concreta infracción y la perpetuación de la misma [que era ilegalizable], es decir, la diferencia que exista entre el simple desfase de lo permitido por la licencia y lo realmente construido... estando siempre al principio de menor demolición,... inevitable y drástica demolición ... por lo que ha de llegarse sólo excepcionalmente en casos verdaderamente límites... por ser extrema... a fin de evitar que con ella se origine un mal [sic] o resultado más grave que el producido por la discordancia entrelo autorizado y lo que se realiza...” (STS 28/1/1987, Ar. 2014). “El

juzgador ha de mantenerse siempre... al servicio de la salvaguardia de la libertad de los particulares, en cuanto ello sea posible y compatible con la defensa de los intereses superiores de la colectividad... cuando el contenido de los actos de intervención pudieran ser más de uno, se optará por el menos restrictivo de la libertad individual” (STS 14/2/1989, Ar. 1169).

<sup>16</sup> El nuevo artº 319 CP dice: «(1) Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción *no autorizada* en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de *especial protección*. (2) Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación *no autorizable* en el *suelo no urbanizable*. (3) En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.»

§40. Es decir, que si en ese concreto lugar la infracción no causa un daño evidente, insuperable y directo a los bienes e intereses públicos, cuya evaluación no llegue a superar el valor del daño que le causaría al infractor en su patrimonio y modo de vida el derribarle lo ilegalmente erigido (caso de chabolismo típico), entonces el “destruir la riqueza construida” no procede y debe tolerarse; y si no, como increpa una sentencia, “no haberlo permitido con la pasividad administrativa” (STS 29/3/88). Si, por ejemplo, en un borde de una vía o en una zona verde de dominio público, la construcción evidentemente ilegal, es ‘vital’ para el infractor, pero no estorba, no obstaculiza el paso de otros vehículos, sería perfectamente “tolerable” y, por ende, no demolible (aunque fuera un ilícito penal). Por eso las cañadas y veredas se ocupan, invaden y usurpan ilegalmente con demasiada impunidad en toda España, aunque sea por los terratenientes ribereños y no por chabolistas. Pero si ocupa un “paraje de propiedad privada” (sic!), según una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (nov. 2000), un “solar urbano”, un espacio especialmente protegido, un lugar donde sea inminente el inicio de las obras o cuando la propia construcción fuera “constatadamente insalubre”, entonces sí que procedería su extrema e irreversible demolición.

Las dudas que abre esta casuística son aterradoras: la sanción por infringir una norma idénticamente violada por varios sujetos (por ejemplo invadir la calle con construcciones) ¿va a depender de la situación personal de cada infractor para que sea grave, menos grave, leve, atenuante parcial o total, incluso como para que unos puedan seguir con la infracción permanente y otros deban demolerla? Las calles tortuosas medievales de las ciudades cristianas e islámicas son efectivamente resultado de esta tolerante doctrina jurisprudencial sistemáticamente aplicada durante siglos (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1999b).

El interés general y la protección de la legalidad no son ya un criterio objetivo, un valor universal, abstracto e imparcial, sino que es violable cuando el control jurisdiccional interprete que la suma de intereses particulares en presencia sea (según la subjetividad del juzgador) de superior valor que la propia ley en abstracto o que los daños concretos que al infringirla se causen a la comunidad<sup>17</sup>.

§41. Entre otras consecuencias de esta doctrina, muy asentada ya en los Tribunales, surge la medida más evidente: la actuación inmediata y fulminante de la Administración municipal con la incautación de los materiales y maquinaria en el tajo, en cuanto se inicien las obras y antes de que llegue a habitarse o consolidarse la construcción, es la única manera de evitar consideraciones sobre el valor añadido de lo ilegalmente construido. La colaboración de la Guardia Civil del SERPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza) a estos efectos de aviso de las obras sin licencia es capital, eficaz y muy recomendable su integración con la disciplina urbanística. Por ello, los dos meses que dice el Reglamento han de darse tras la notificación de la infracción para que el interfecto presente proyecto para su eventual legalización (que es obvio que debe pedirse y que obviamente ni se molestará en aportarlo, porque de poderlo hacer lo habría hecho antes) son demasiados y las leyes autonómicas deberían acortarlo, sin merma de las garantías procesales individuales.

La argumentación conduce a que, por ende, acaben siendo los propios políticos o administradores los que, para no perder el tiempo, la credibilidad política y la autoridad, directamente interpreten “lo que vayan a soler decir” los jueces y ni se molesten en aplicar la ley ni incoar el expediente, ya que muy probablemente pudiera ser que con ello se vulnerasen los derechos subjetivos del infractor, dejando que pase el tiempo y la virulencia del ‘efecto infracción’, para esperar

<sup>17</sup> Un sorprendente y vívido ejemplo del choque entre la ideología política coyunturalista y el principio abstracto de legalidad de algunos otros jueces y tribunales está en el actual pulso ‘a muerte’ que desde hace 10 años contemplamos atónitos los madrileños cómo se está librando entre los Tribunales Superior de Madrid y Supremo contra el Alcalde de Madrid por el derribo de tres metros de la iglesia de Nuestra Señora de las Fuentes (Fuencarral-El Pardo) que ilegalmente invaden una alineación interior ahogando la fachada, luces y vistas de los

pisos bajos fronteros y que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha ordenado reiteradas veces ejecutarla (habiendo llegado a sancionar a los ediles por incumplimiento de sentencias y porque pretendieron escurrir la legalidad de éstas modificando la propia normativa urbanística vulnerada, legalizando la infracción!). Finalmente los vecinos han aceptado unos millones del Arzobispado y retirado su demanda, esperando expectantes el pulso entre Justicia vs Poder.



que llegue el efecto pietoso de la prescripción *ex lege* de la infracción que sobreviene a los 4 años ... total nada para la vida política de un paciente gobernante .

## 5. UN FUTURO ANGUSTIADO: LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y SUS EFECTOS PREVISIBLES SOBRE EL SUELO RÚSTICO

§42. Pues bien, además de lo anterior que muestra lo muy baqueteado que está el suelo rústico por todos lados, por izquierdas y derechas, que conste (ver §36), ahora le son abiertas las puertas de par en par para que se rinda en beneficio de la economía urbana expansiva, según acaba de dictar la legislación estatal de la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones y su puntilla postrera con el Real Decreto-Ley 4/2000.

El objetivo declarado de esta ley —y de su específica, expresa y reincidente aclaración en el mismo sentido del Real Decreto-Ley 4/2000— es que las legislaciones autonómicas refrenden en sus leyes y los municipios delimiten en sus planes la máxima cantidad de suelo urbanizable. El único artículo de la Constitución que haya llegado a ser expresamente invocado en la Exposición de Motivos de la Ley 6/98, entre otros aspectos competenciales para abordar la reforma, es de carácter económico, porque además es este enfoque el que nutre la mayoría de los objetivos de la propia ley:

“... la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que *todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación*, pueda considerarse como *susceptible de ser urbanizado* (...) Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española.” (E.M. §2).

En su disposición final única, los artículos de la Constitución invocados son los tradicionales 149.1.1ª (condiciones básicas del ejercicio de los derechos), 4ª (defensa), 8ª (legislación civil), 13ª (planificación general

economía, nuevamente), 18ª (régimen jurídico Administraciones Públicas) y 23ª (legislación básica de protección del medio ambiente). Esta última es la aludida únicamente en el artº 9, el cual, además de los parques naturales ya delimitados como intocables, en su punto 2 permitía añadir como no-urbanizables aquellos otros suelos “que el planeamiento general considere necesario preservar ... por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que *considere inadecuados para un desarrollo urbano*”, aspecto íntegro éste de la eventual y discrecional consideración de su *inadecuación* que cabalmente es eliminado por el RD-L 4/2000, tendiendo a obstaculizar con ello que las leyes urbanísticas y los planes puedan considerar como no-urbanizable algo que no tenga valores protegibles objetivos y absolutos. Decreto-ley reacción ante la actitud escéptica de las Comunidades Autónomas y municipios, que andaban un poco reacios a trasponer a sus propias legislaciones y a aplicar en sus planes la idea de restringir mucho el rústico no-urbanizable de protección y de clasificar indiscriminadas amplias extensiones de suelos rústicos potencialmente urbanizables fuera de su control.

§43. A partir de ahora la función sociocultural, ambiental e histórica del suelo rústico en general —que no sea el integralmente protegido por sus singulares características—va a ser la de contemplarlo desde una única y, sin duda, elevada perspectiva y escala globales (no local, ni detallada): aquélla que lo mira como ‘objeto económico de deseo’ al servicio de cualquier operación urbanística y lo ofrenda en el altar del mercado con el fin global único —esta unifinalidad es crucial— de agilizar y abaratar la economía urbana de la erección de viviendas, instalaciones industriales, ocio y otros usos más rentables que los naturalmente agronómicos. Su ‘vocación final’ no es otra que ser urbano. Y su sacrificio se impetra para que la suma agregada de miles de extensas urbanizaciones desperdigadas por el inmenso campo aún por colonizar hagan bajar los precios de la vivienda. La visión econométrica es, sin duda alguna, plenamente suscitada con una amplia y generosa perspectiva globalista, estadística y macroeconomicista, abordada desde la



pequeña escala micro-económica, pero vislumbrando una panorámica totalizadora ... muy lejos de las estrechas y mezquinas percepciones localistas de algunos ecologistas, que ven nidos de águilas perdiceras por doquier ... frenando así el desarrollo económico incontenible.

La prueba más evidente de que en la mente de algunos de nuestros patricios, de izquierdas y derechas<sup>18</sup>, prevalece todavía esa percepción de infinitud y abundancia del recurso suelo, es que el argumento utilizado por sus valedores ya desde los preparativos de esta ley (en el informe del TDC de 1993 y en la Comisión de Expertos de Urbanismo de 1994), es que los espacios actualmente urbanizados en toda España ocupan 'sólo' el 6% del territorio nacional, como mucho llegarán al 10%, y que el 90% restante 'está vacío' (sic), está ahí 'esperando poder entrar en el mercado del suelo urbanizable' y el planeamiento urbanístico cicatero se lo impide, restringiendo artificialmente la oferta de suelo potencialmente urbano y, por tanto, encareciendo los escasos solares que van quedando; por lo cual, añaden, todo ese inmenso y atractivo *vacuum* del 90% de la botella debe abrir sus tapones, cercas y vallados para ser franqueado como suelo potencialmente urbanizable, sectorizado o no, y poder así ser rellenado con miles de urbanizaciones y viviendas que, para ser más competitivas y ofrecer mayor diversidad de precios y lugares, deben ir dispersas y salpicadas cuando y donde propongan sus propietarios-promotores, que son los que saben crear la oferta, porque así los precios de mercado de las viviendas bajarán automáticamente, abrumados por la abundante oferta de suelos donde poder erigirse.

<sup>18</sup> Debe insistirse en que esta visión economicista no es patrimonio exclusivo de programas políticos de uno u otro signo, sino más bien de ideologías y sensibilidades profesionales con la raíz eco-, precisamente por ello enfrentadas al compartir un mismo eco-nicho: la eco-logía y la eco-nomía. Recuérdese si no que todo este debate comenzó ya en los años 93-94 con la famosa Comisión de Expertos de Urbanismo, con las posiciones antagónicas suscitadas por el inefable Informe de 1993 del Tribunal de Defensa de la Competencia, con los ministros de Economía y Hacienda Solchaga y Solbes frente a Borrell en Obras Públicas y Medio Ambiente, recogidas *in extenso* en el número monográfico de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, III: 103, "Suelo y urbanismo, su polémica actual", primavera de 1995; así como en GARCÍA-BELLIDO, 1996).

<sup>19</sup> Cfr. ampliamente los dos números dobles y monográficos *ad hoc* de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n° 107-108

§44. El cambio cualitativo trascendental es que los urbanistas y munícipes *à la lettre*, al redactar sus Planes municipales ya no lo mirarán como 'tierra fuelle' o vacío rural a preservar genéricamente mientras no sea imprescindible 'tocarlo', como 'tierra de nadie' interpuesta entre el suelo necesario para ser inmediatamente urbanizable y el rústico intocable. Es decir, desde hace más de siglo y medio con el inicio del urbanismo de Ensanche de poblaciones de la ley de 1864, el suelo rústico era el espacio residual o 'innecesario para su desarrollo urbano', el 'más allá', incluso, de la jurisdicción y competencia municipales de policía urbana y obras y servicios, ya que 'aquello' era rural, agrícola, no-urbano y llamado 'extrarradio', cuya tutela dependía del Ministerio de Agricultura o Fomento (no de Gobernación). Para ganar más competencias jurisdiccional-espaciales y hacer que bajaran los precios de los alquileres de vivienda en el interior (intramuros) es para lo que se delimitaron 'radios' de ensanche enormes, de más de tres y diez veces la superficie intramuros, como Barcelona (que ha vivido del *Eixample* Cerdá durante un siglo entero), Madrid, Bilbao, Valencia, etc.<sup>19</sup> Todo era suelo rústico, mientras no fuera imprescindible para ser urbano. Y así ha sido también el suelo rústico en todas las leyes de este siglo, desde la de 1956: un espacio residual entre lo singular a proteger, por sus valores agrarios y ambientales, y lo imprescindible (y un poco más) que haya de ser desarrollado como urbano asegurado<sup>20</sup>.

El cambio está en que ahora, esos mismos técnicos y políticos, lo mirarán ya como un objetivo económica y conceptualmente para ser devorado, como una enorme *masa de reserva de suelo potencialmente edificable* mediante operaciones aisladas, pequeñas y

("Siglo y medio de urbanismo en España", de 1996) y n° 119-120 ("Cerdá y su influjo en los ensanches de poblaciones", de 1999).

<sup>20</sup> Recuérdese que en la LS56 el suelo de 'reserva urbana' era el preciso para 20-25 años vista; y en las LLSS del 75-76 y 90-92 el 'urbanizable programado' era para 8 años vista, mientras el 'no-programado' era para "por si fuera imprescindible en una actuación imprevista y sólo si no quedara ya nada de 'programado' para esa concreta demanda", nada más, y si no era urbanizable en absoluto, porque los propietarios del SUP raudamente se opondrían ante tal competencia, claro es! Lo cual es muy distinto de lo que se habla y legisla ahora con el 'urbanizable no-sectorizado' vigente, con el que algunos frivolamente han querido asimilar aquel SUNP del 76, ya que jurídicamente como estatuto de la propiedad sí que pudieran ser asimilables, aunque en absoluto lo sean ni extensiva ni económicamente.

grandes, acá y acullá, que lo vayan troceando ‘a saltos’ o ‘a mordiscos’ y ‘en sarpullido’. Todos podrían llegar a estar de acuerdo con ese mecanismo económico de la abundante oferta, si su consecución no llevase aparejada el seguro salpicado o sarampión insostenible de las construcciones y urbanizaciones por todo el suelo rústico actual, señalado para ser urbanizable no-sectorizado, cuyo impacto ambiental, por el ‘efecto perdigonada’, es mucho más virulento y acelerado —desencadenando con todas sus consecuencias la difusión y dispersión urbanas— que el crecimiento tradicional del tipo mediterráneo, en densa y paulatina mancha de aceite, energética y ecológicamente mucho más gradual y sostenible. Pensamos que el mismo objetivo se podía haber logrado diciendo que se previera como urbanizable por ejemplo, el ‘doble del suelo necesario para el desarrollo endógeno a medio plazo’, más nunca el ‘todo lo que no sea absolutamente protegible’, ya que eso es lanzar las trompetas y los perros a la caza con ojeo de nuevos suelos para ser ‘tocados’ por las ‘perdigonadas’ aleatorias de cientos de potenciales promotores de urbanizaciones que, como cazadores furtivos, actuarían en plena desbandada, ahora ya legalizada.

Han sonado las trompetas para el derribo de las murallas de Jericó y para levantar la veda de caza en el campo agrícolamente productivo o improductivo o simplemente el espacio rural aún no machacado por los ‘urbanitas’ y especuladores sedientos de calles asfaltadas, iniciándose con tales fanfarrias su auténtica “tercera desamortización”, como ingeniosamente lo titulara uno de nuestros ideólogos más conspicuos.

§45. Si ahora lo examinamos desde el punto de vista del somero razonamiento económico (como hacíamos con la pequeña UMC, en §§18 y 19), parece evidente que la mera ‘expectativa legal conferida’ por el Plan general municipal de que una finca cualquiera —dedicada a pedregal inculto o cereales, prados, pinares o dehesa de encinar dentro de la *clase* general de “suelo urbanizable no-sectorizado”— pueda llegar a ser urbanizada, sin más que presentando en la Administración el plan para su “puesta en urbanización” (análogamente a como antes se

presentaba el proyecto de “puesta en regadío”), incentiva *mecánica, automáticamente* una elevación de su precio en venta muy superior al que tendría si fuese legalmente sólo rústico no-urbanizable ‘común’. Elevación obvia precisamente porque la decisión crítica para transformar urbanísticamente la finca en venta no depende ya del albur de un cambio, reforma o revisión de un plan municipal, con toda su dilatada tramitación; sino que depende exclusivamente de que el vendedor *suponga* que todo comprador será un empresario o un urbanizador profesional que comprenderá que lo que él le vende no es un simple campo de cereales, sino el «derecho a urbanizarlo» otorgado por la ley, sospechando o asumiendo que el comprador está dispuesto a financiar dicha operación de desarrollo que la ley y el plan le autorizan a proponer de inmediato. El comprador adquiere, no un campo rural, sino una propiedad que *ex lege* ya posee el *derecho adquirido a urbanizar*, hasta el punto de saber que tiene el derecho a que se le aplique el silencio administrativo positivo a toda eventual propuesta de planeamiento y de urbanización, sea la que sea (*cfr.* nuevo art. 16.3 LSV98, *ex post* RD-L 4/2000).

Es evidente que el propietario vendedor tendrá en cuenta esa mera posibilidad de que quien lo compre no será un agricultor que sólo pueda soportar en el precio las rentas agrarias de la máxima producción potencial de regadío, sino que estimará que lo hace con el fin de transformarlo en urbano y, por ende, sería un necio si no incrementara sus bajas rentas de capitalización agraria hasta el muy superior precio con el que apropiarse precisamente de las rentas expectantes (renta de anticipación, *floating value*) que le otorga esa potencialidad urbanística del «derecho a urbanizar» adquirido.

Con más precisión aún: si sabe que en esa zona se están dejando hacer urbanizaciones de chalets, p.e. de 30 viviendas por hectárea ( $\approx 0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ ) y el precio de *repercusión* de suelo urbanizado es en esa zona y situación de, p.e.,  $150 \text{ €/m}^2$  (lo que sería  $\approx 120 \text{ €/m}^2$  sin urbanizar), para que, si su valor por rentas agrarias actuales es de, p.e.,  $3 \text{ €/m}^2\text{s}$ , pueda pedir por su finca ( $120 \text{ €/m}^2 \times 0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} =$ )  $36 \text{ €/m}^2\text{s}$ ; es decir, *12 veces más de su valor inicial rústico*, o un *1.200 % del precio inmediato anterior!* Y eso que el ejemplo es de muy baja densidad media. Tanto como se

eleve la densidad final, cosa de la que se encargará el promotor-urbanizador, en la misma proporción directa se elevará el valor del regalo del «derecho a urbanizar».

§46. No se diga nada si, encima, el plan ha sido tan ingenuo (o perverso) como para decir exactamente que en ese suelo el uso global y la edificabilidad máxima será de tantos  $\text{m}^2/\text{m}^2$ s; porque, desde el mismo momento en que se apruebe la raya de clasificación categorial del suelo para pasarlo de rústico a urbanizable y esa finca quede incorporada dentro, el propietario puede calcular la cifra exacta de repercusión urbanística que se apropiará sin hacer absolutamente nada, por que la propia ley española se lo otorga, confiere o regala *gratis et amore*, caso único en el mundo occidental (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1999a; ROCA, 1999). Que luego se llegue a urbanizar o no es cosa completamente distinta, ya que lo relevante es que todas las transacciones se harán, como mínimo, a ese precio de repercusión del máximo aprovechamiento urbanístico potencial, sea garantizado o expectante.

Como acaba de decidir la reciente Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, dándole la puntilla al suelo rústico madrileño, al imponer a los Planes de sectorización que desarrollen el suelo urbanizable no sectorizado de los Planes generales que su aprovechamiento unitario (edificabilidad por valor de repercusión potencial futuro) sea *igual que el aprovechamiento del área de reparto del suelo urbanizable sectorizado* (!) (artº 84.4 LSCM). Con ello no sólo se perpetúa y extiende *ad infinitum* un valor coyuntural en un momento dado, sino que se perpetra la expansión imparable, mediante una inmensa ola de precios sobrevalorados de efectos

acumulativos por todo el espacio rústico potencialmente urbanizable, que —como en una gigantesca ola de maremoto o *tsunami*— arrase los precios agrícolas encareciéndolos con la absoluta certeza legal de su valor *flotante* y expectante 10 o 20 veces superior: el del aprovechamiento medio de los planes parciales del urbanizable, que será el valor que todo vendedor del campo podrá apropiarse ya como futura renta urbana correspondiente a su nuevo ‘derecho a urbanizar’ y en esa precisa cuantía graciosamente otorgado por dicha ley... Semejante decisión equidistributiva universal de los valores urbanísticos añadidos con los planes por todo el agro regional no se había atrevido a hacerlo hasta ahora ninguna otra legislación urbanística española.

El que luego sean 20 ó 10 veces más altos es sólo dependiente de las prisas o necesidades personales que tenga el uno por vender y el comprador por pagar y el que otros en las zonas próximas vendan también o no. Pero lo que es altamente probable es que aparecerá por toda la geografía rural de ese suelo potencial y legalmente urbanizable una nueva renta expectante o valor flotante que antes no estaba legalmente presente. Y como la Ley estatal añade que el *valor legal* del suelo rústico, incluso en caso de expropiación para hacer un parque o una carretera, será el de mercado de las transacciones semejantes en la zona (método comparativo, art. 26 LSV98), bastará con que uno o dos intermediarios declaren esos precios diez o veinte veces mayores para que automática y previsiblemente para siempre ese suelo rústico habrá tendido a multiplicar varias veces su valor de mercado, gracias a su mera y residual clasificación indicativa como suelo potencialmente urbanizable<sup>21</sup>. Es

<sup>21</sup> Se ha comentado en círculos profesionales generalmente bien informados y en la prensa, aunque no me consta con datos ciertos, que —desde que la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Fomento declararan en 2000 la “conveniencia de pensar en desarrollar” para dentro de 15 años un aeropuerto sustitución del de Barajas, en Campo Real, al Sureste de Madrid en terrenos de calizas, y desde que se ha aprobado un desarrollo urbanístico para un centro de viviendas y servicios solicitado por el BBVA en los terrenos obtenidos por una hipoteca impagada— las transacciones de suelo entre particulares han elevado ya los precios de 500 Pta de seco a 7.000 Pta/m<sup>2</sup>s las últimas, con una avalancha de quince nuevas peticiones de permisos para apertura de canteras de extracción de calizas, además de peticiones de ampliación en más de 178 ha de una de las tres preexistentes, precisamente concentradas todas allí, exactamente

en las 1.000 ha donde se supone ha de ir el aeropuerto, aunque todavía no se ha hecho nada administrativamente comprometedor que asegure que vaya a ir allí el esperado aeropuerto. Las expropiaciones públicas es obvio que, con la vigente LSV98 en la mano y el método de comparación legalizada, ya no se podrán hacer por menos de esa elevada cifra. Para evitar que siga subiendo el ya elevado costo de indemnizaciones que puede implicar esta masiva avalancha especuladora la Comunidad acaba de suspender cautelarmente (diciembre de 2001) y por dos años toda petición de registro de investigación, prospección o ampliación de explotación de canteras en esa precisa y vasta zona de más de 1.000 ha. Sólo faltaba que la desatada especulación fundiaria inviabilizara económicamente una operación de esa envergadura o simplemente la encareciera en beneficio privado hasta límites inaceptables.

evidente que no va a poder haber un *doble mercado*, según se venda para ‘fines agrarios’, a bajo precio rural, o para ‘fines urbanos’, a elevados precios ... (cfr. las acervas críticas a este respecto de ROCA, 1998 y 1999).

Muchos no creen que semejante brusca alteración de las economías agrarias en las zonas periféricas de los municipios, por causa de los planes urbanísticos y del suelo urbanizable expectante, sea nada esperanzadora para la economía agraria nacional, ya que va a hacer no rentable transmitir el suelo para fines agrarios haciendo inviable su explotación comercial con este fin, ya que es impensable que los precios de los productos agrarios puedan jamás soportar esa renta diferencial urbana. El abandono o su oferta tensa para otros usos más rentables (entre ellos sí que podrán entrar en competencia de oferta) es una potente amenaza que planeará sobre el agro español durante los próximos años. La pregunta es la inversa ¿cómo han podido soportar los agricultores semejante política económica inflacionista del precio de los suelos agrarios propiciada por contemplar sólo objetivos económico-urbanísticos en el extenso agro español?

§47. Con esta potencial y probable ampliación de los ensanches de poblaciones del urbanismo español finisecular (del siglo XX) se van a crear nuevas tensiones en el propio proceso político decisional de elaboración, información-participación pública y aprobación de los planes generales municipales. Tensión que es muy importante a la hora de evaluar las sucesivas leyes del suelo españolas, ya que, al generarse una raya o perímetro que determine una gran diferencia de rentas expectantes del suelo entre lo que queda a un lado de lo que se queda al otro, se están creando presiones artificiales sobre el mismo objeto inanimado, antes indiferente, que lo convierten en un oscuro y especulativo objeto de deseo.

En breve: las presiones, intereses, transacciones, venta de influencias, secretismo, peleas y todo tipo de trapicheos van a esparcirse ahora desmedidamente por todo el amplio borde de generoso límite probable del que vaya a poder ser suelo urbanizable en su contacto con el que *pueda o deba ser* suelo no-urbanizable protegido, ya que una u otra decisión le hacen o dejan de

hacerle a su dueño 10 veces más rico... Si siempre ha habido fuertes conflictos políticos y presiones subterráneas para ampliar la línea del suelo urbano a costa del futuro suelo urbanizable (mayores rentas diferenciales en aquél que en éste, por los menores costes, cesiones, deberes, etc.) y si siempre las ha habido en el límite entre el suelo urbanizable programado y el que se queda como rústico (aunque antes mucho más diluidas por tenerse aquellos colchones intermedios del eventual urbanizable no-programado y el rústico común donde ‘algo’ se podía hacer siempre), ahora los saltos de rentas expectantes en los bordes de estas clasificaciones del suelo van a ser dramáticos, porque se van a despeñar desde las rentas del suelo potencialmente urbanizable-no sectorizado a las del suelo netamente protegido o no-urbanizable. En esas fronteras habrá siempre chispas.

§48. Con este nuevo amplio frente de presiones y polémicas abierto en la delicada tarea —exclusiva y singularmente española en el mundo occidental— de delimitar los perímetros geográficos precisos de las clases jurídico-económicas de suelo, con la enorme trascendencia económica que tiene, ahora será especialmente agudo el determinar por dónde pasará la sutil línea entre el suelo urbanizable y las islas del no-urbanizable protegido, ya que con ello se iniciará una casposa polémica entre las interpretaciones basadas en la legislación autonómica propia y en la autonomía del planeamiento municipal (tendientes a ser cicateras con el urbanizable y más laxas con el rústico o no-urbanizable), frente a las que estén basadas en la más reciente legislación estatal.

Ciertamente, la ley estatal proclama en su §2 de la Exposición de motivos:

“De este modo [con el derecho del propietario a promover la urbanización], se pretende asegurar un mínimo de consistencia al *derecho del propietario del suelo clasificado por el planeamiento como urbanizable, que como tal mínimo, debe entenderse comprendido sin discusión dentro de las condiciones básicas del estatuto jurídico de la propiedad...*”

Lo cual dará suficientes razones de apoyo a las pretensiones inmobiliarias de los propietarios de suelo que le exigirán al Plan



que “demuestre objetivamente” que, por el principio de “aportación de la prueba en contrario”, sus fincas son absoluta y positivamente no-urbanizables y necesariamente protegibles por sus propios valores naturales, porque si no lo merecen o no puede demostrarse suficientemente la objetividad de sus valores protegidos, *a sensu contrario, deberán ser* (ahí va a estar el fundamento de las batallas) clasificadas como perfectamente urbanizables, aunque no se sectoricen.

Este juego es el que van a tener a su favor los propietarios de fincas rústicas ‘normales’ en todas sus alegaciones —como han venido aplicándose en su beneficio los propietarios de suelo con tres de los cuatro servicios de acceso rodado, agua, luz y alcantarillado, que reclamaban ser suelo urbano por el ciego “principio normativo de lo fáctico”—, ya que presionarán para ser “urbanizables no-sectorizados” gracias al nuevo principio general de que “todo es urbanizable a no ser que *se demuestre* que no debe ser urbanizado” y que reclamarán la directa aplicación de la ley estatal y, sobre todo, del Real Decreto-Ley 4/2000.

La consiguiente nueva posición residual-marginal en que queda ahora el suelo rústico protegido respecto al expansivo suelo urbanizable está incitando ya a los propietarios de aquél a reclamar el ser indemnizados o compensados por “la carga injusta de no poder urbanizarlos” y por la “injusticia de *excluir* (sic) a los espacios naturales de los *beneficios* del proceso urbanizador”, exigiendo el ser incorporados al reparto de valores medios añadidos por la urbanización general del territorio, como si fueran ‘sistemas generales’ municipales y/o comarcales; ya que si no, “se atenta contra el principio constitucional de igualdad de ‘todos’ ante la ley [¿de todas las personas y de todos los bienes también?] y se les haría “padecer un *agravio comparativo*” (sic) ... El paroxismo especulativo sigue pavimentando el camino irreversible hacia la pantópolis universal sobre el entero territorio habitable.

§49. Finalmente y para cerrar este sombrío panorama, ante una enorme extensión indiscriminada de suelo ‘vocacional’ y legalmente destinable a ser clasificado de urbanizable, el obtener una licencia municipal de edificación para

erigirse un almacén, una casa o un restaurante aislados es cosa ya totalmente secundaria, baladí, innecesaria diríamos. Porque no sólo no sería ya cometer ningún delito punible del Código penal (al ser suelo urbanizable aun no-sectorizado), sino que las construcciones sin licencia ya no serían ‘ilegales’, sino simplemente ‘a-legales’ ya que serían “autorizables” (por el art. 319.2 CP, ver *ut supra* §39), exigiéndoseles tan solo que aportasen el plan o proyecto que se lo legalizara, cosa que podrán hacer sin problema, incluso pagar la multa preceptiva, sin tener por qué tirar nada de lo que hagan alegalmente y a toda prisa.

En este suelo urbanizable no-sectorizado las alegalidades quedarán mucho más fácilmente amparadas y legitimadas, puesto que siempre serían perfectamente legalizables ... el día venidero en que se incorporen a la entera urbanización de su zona. Y, al fin y al cabo, los jueces jamás aceptarían su irreparable demolición... cuando el necesitado infractor no haya hecho nada más que ‘adelantarse un poco’ a un proceso de urbanización total inexorable.

Se han derribado las murallas jurídicas y abierto las puertas al ‘natural deseo’ de tener una casita en el campo y ‘caiga quien caiga’, legal o alegalmente, es igual. El efecto más perverso del suelo rústico que sea urbanizable no-sectorizado con los nuevos planes de las nuevas leyes autonómicas va a ser éste precisamente de la *alegalidad generalizada*, al cruzarse ambas tendencias irrefrenables en las mentalidades indisciplinadas y burlescas. Va a suavizarse el poder hacerse construcciones a-legales sin molestos plazos ni ‘costes de transacción’ (como llaman algunos al trapicheo). Y, en caso raro y extremo de abrirse de oficio un expediente de infracción y demolición, cabe ampararse en la actitud tolerante de los jueces ante “el irreparable daño que causaría su destrucción económica”. Y, además, siempre es posible que un futuro plan de desarrollo urbanístico de esa misma zona acabe por hacérselo ‘autorizable’ y englobarle y urbanizarle la totalidad del entorno, refrendando su avispada e inteligente actuación de ‘adelantado colonizador’ del suelo vacante.

§50. En suma. Si el campo es fácilmente fraccionable en parcelaciones para unidades



mínimas de cultivo, si puede ser edificado si se hace rápidamente, incluso con parcelas menores de la UMC, y si además casi todo el campo va a ser suelo urbanizable no-sectorizado, en cuanto los planes municipales empiecen a pedir requisitos muy costosos para urbanizar o edificar en el ‘campo urbanizable’ (elevados costes de externalidad y de transacción), será *mucho más rentable y seguro hacerlo sin licencia*, porque ningún juez podrá aplicar ahí el nuevo Código Penal ni mandará demoler una obra que, a la postre, siempre será legalizable por hallarse en un suelo legalmente urbanizable.

Remedando la sentencia-slogan de Gaviria de “urbaniza que algo queda” podríamos decir que: “construye ilegalmente que todo será legalizable”. La veda para los francotiradores ha quedado abierta de nuevo. Y si no, al tiempo.

## 6. REFLEXIONES FINALES BAÑADAS POR EL PESIMISMO DE UN PROCESO INEXORABLE, AUNQUE DILATABLE

§51. El gran problema y enorme dificultad para el control del campo o del suelo rústico está en que siempre será un **espacio residual-marginal** y su superficie irá disminuyendo con la misma aceleración con la que crezcan las demandas urbanas de todo tipo desparramándose en el espacio regional (urbanizaciones, residuos, infraestructuras, etc.) ante esta amenazadora constatación caben dos actitudes políticas para actuar: una para evitar ese oscuro final corrigiendo radicalmente la trayectoria tendencial actual (pesimismo patológico); y otra actuando para retrasar o dilatar el momento inevitable de su llegada (pesimismo ontológico).

Si se considera que es sólo un *pesimismo patológico*, cabría preguntar si es lo patológico un comportamiento enfermizo del sistema económico-ideológico y, por ende, anómalo, epidémico y subsanable con una fuerte medicación de reglas **R** con funciones correctoras (de las indicadas *ut supra* en §6 y

§7) que alteren la inercia tendencial; o, por contra, ese comportamiento no es patológico sino endémico y consubstancial con el sistema y estructura misma de la sociedad actualmente dominante y luchar contra las necesidades de un ente alienado que quiere suicidarse ‘caiga quien caiga’ es inútil, por ser *contra-su-natura*. Si es patológico y epidémico podremos intentar curarlo o esperar a que se le pase el sarampión y cree los anticuerpos necesarios para superar su propia autodestrucción. Si fuera un pesimismo ontológico consubstancial con su estructura, sería inútil toda pretensión de cambio, acabará pereciendo con su propia existencia; mas, entre tanto, podremos retrasarlo con acciones racionales y culturales que lo dilaten, que, tal vez, estas acciones puedan enderezar el sistema entero y, en su estrategia, acabar curándolo (de lo que habría resultado ser una mera epidemia transitoria) o acabar transformando las causas y lógicas de la misma estructura enfermiza del sistema socioeconómico global, convergiendo desde el pesimismo ontológico y por este circuito paralelo con los pesimistas patológicos.

§52. Así pues, el pesimismo ontológico invade y domina nuestras simples premoniciones, a tenor de las tendencias actuales, no necesitando recurrir a sesudos cálculos (como los del Club de Roma I y II, o el informe Meadows o Brundtland o el reciente *Global Trends 2015* de la CIA publicado en internet), porque la explotación del espacio-campo por el hombre urbano no tiene más límite que su misma extenuación, hasta la consunción de su eficiencia como espacio productivo agrario, cuando no quede nada más que ocupar y, entonces, suba tanto su valor en sí mismo, como bien escaso, necesario y preciado, que sea superior al coste de sustitución de transformarlo en cualquiera de los otros usos urbanos alternativos<sup>22</sup>.

Incluso la apabullante visión actual de los inmensos campos antes semidesérticos de Almería (Campo de Dalías, El Ejido, Roquetas de Mar, etc.) o de Las Palmas y

22 El arquitecto zaragozano Julio Díaz-Palacios García me ha enviado un ingenioso cuento escrito por él llamado “Alberto T, ciudadano ejemplar y amante de la naturaleza”, publicado en 1992, en el que la ciudad continua se había extendido ya en tal manera que no quedaba vestigio alguno de suelo vegetal, habiéndose sustituido el patrón oro por el “patrón lechuga” (unidad de superficie teórica de terreno fértil necesario para

cultivar una lechuga de 400 gr); por lo que el más bollante sector económico era el de los desurbanizadores, formado por agresivas empresas destructoras que lograban crear suelo desurbanizable derribando casas, sin aviso previo, inyectándolas ‘gas consensuado’ con sus habitantes dentro, y consiguiendo sacar bajo sus escombros algunos patrones lechuga en aquella inmensa ciudad-país...

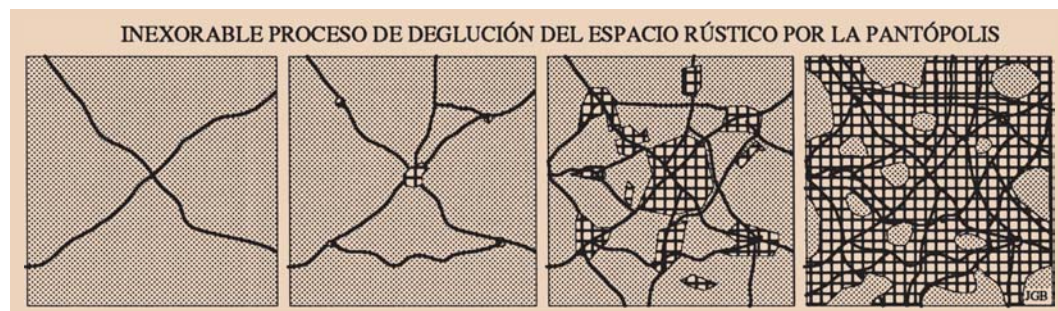
otros lugares de clima tropical, cubiertos de plástico en extensiones que se pierden en el horizonte de los llanos y laderas montañosas hasta el mar, con cultivos higropónicos encima de las rocas —donde el suelo ya no hace falta que tenga tierra porque los nutrientes son inyectados y exactamente dosificados mediante sofisticados programas informáticos— hace prever que el futuro campo agrícola pueda llegar a ser un inmenso mar brillante de plásticos del que emerjan las casas y pueblos agrícolas, acá y allá, como flotantes islas de cemento. De hecho, en El Ejido, un metro de suelo de roca vale igual o más, según su posición dominante o guarecida frente a los vientos, que uno de tierra fértil del mismo valle, porque su potencial no está en su calidad edafológica, sino en ser una superficie necesaria de mero soporte físico de un andamiaje tecnológico superpuesto de tubos, cables, plásticos y conducciones.

El sino de este suelo rústico en el primer mundo es acabar como espacio intersticial de las redes de aglomeraciones urbanas en conurbaciones de ciudades-región de la **pantópolis** inevitable del próximo siglo XXII (FIG. 6).

En ella, los escasos e intocables parques internacionales, naturales y regionales ofrecerán el verdor, la fauna y la flora de museo; las montañas inaccesibles y escasos lagos con vida, como islas entre conurbaciones de ciudades continuas, serán espacios preciadísimos suministradores de aire y vida; los espacios rústicos productivos o muy productivos y supervigilados (como los cultivos bajo plástico) serán la superficies agrícolas productores de alimentos de laboratorio; y las simas y terrenos acotados

para inmensos vertederos de desechos y desperdicios contaminantes ya irrecuperables serán los espacios estrictamente vetados para la vida, en esta alucinante panto-metrópolis global. Porque en el tercer mundo su sino es la desertización irreversible y abandono de los suelos, lo que les empujará a emigrar aún más hacia el primero. Científicos del Instituto Nacional de Estudios Amazónicos de Brasil acaban de calcular que, gracias al ambicioso programa gubernamental *Avança Brasil* para la construcción de presas hidroeléctricas, profundas carreteras y ferrocarriles de acceso a los recursos madereros, dentro de tan sólo 20 años, al ritmo anual de 20.000 km<sup>2</sup> destruidos, el 95% de la superficie de la Amazonia habrá perdido su estado natural y el 42% de la selva estará muy degradada convertida en sabana, con un 30% totalmente irrecuperable.

Sin irse tan lejos, en Francia, con la información vía satélite que desde 1982 vienen elaborando con la cartografía estadística Ter-Uti, les ha permitido observar que desde entonces hasta 1998 la superficie urbana ha aumentado en 1 millón de hectáreas suplementarias al casi 8% de la superficie total del hexágono [54,4 millones ha] ya ocupada con usos urbanos (sólo el 2% del total está dedicado a viñas y huertas); a la vez que se perdían 3 millones de hectáreas de hierba y prados (en parte pasadas a bosques que han aumentado en 1,3 millones ha desde entonces). Sólo en el último decenio se han perdido un total de 900.000 ha de tierras agrícolas, a una media de 100.000 ha anuales, el suelo urbanizado ha crecido a un promedio de 60.000 ha anuales, ocupando en sus 3/4 partes precisamente suelos antes



**FIG. 6.** Secuencia de imágenes de la inexorable evolución del espacio rural a manos del desarrollo urbano

agrícolas, siendo notable que en los últimos 6 años la superficie de jardincitos de viviendas familiares ha crecido un inexorable 25%; así como los prados y suelos incultos pueden devenir bosques, sin embargo los suelos ya tocados por la urbanización quedan irreversiblemente irrecuperables (SLAK, 2000)<sup>23</sup>.

Pero, aun convencidos de este inevitable final, ¿qué podemos hacer para retrasar o paliar el desenlace y para concienciar a los políticos gobernantes de los poderes locales, globales e internacionales de que debe actuarse y ya?

§53. La cultura política de las formas democráticas elementales (suma de votos iguales de intereses individuales dispares) es esencialmente contradictoria cuando se trata de proteger los valores e intereses contemplados a escala global que, por definición, desbordan los concretos e inmediatos intereses individuales de las escalas locales decisoras. La contradicción ontológica o esencial reside en que los intereses generales globales actuales implican valores superiores y visiones a largo plazo de orden colectivo de la escala más globalizadora, los cuales, al ejercer el gobierno y control de las acciones individuales que son regidas desde ese nivel superior mediante órdenes del “deber ser y hacer”, necesariamente van a coartar y restringir algunas de las libertades individuales cuyo ejercicio agregado precisamente determina los efectos globales que se tratan de evitar.

Esta contradicción esencial es la que se expresa normalmente con la imposición y pago de tributos, con el servicio militar obligatorio, con los costes individuales para la protección del medio, la obligación de internalizar las propias externalidades negativas de la producción, etc., que imponen sacrificios a la libertad individual o a ciertos valores y costumbres ancestrales. Tal ocurre también con los valores ambientales y ecológicos cuyos efectos se miden a muy largo plazo y alcance (climáticos, protección capa

de ozono, CFC, de la biodiversidad, de los espacios naturales y rurales, etc.), cuya asimilación en los modos de vida masificados de una sociedad urbana eminentemente alienada por el consumo de bienes, ‘caiga quien caiga’, exige un lento y continuo destilado de ideas desde la escuela, casi un estratégico “lavado de cerebro” socio-cultural-ecológico de gran alcance, aún no implantado en las escuelas como asignatura obligatoria.

§54. La valoración social de los efectos de la transformación urbanística del suelo rústico es un valor colectivo de rango y categoría ecológicas evasivos, remisible *sine die*, que sucumbe fácilmente ante la incredulidad ‘tomasiana’. La asunción colectiva consciente de estos valores globales del espacio rural, trasciende tanto la mera aplicación de las lógicas y políticas locales, como para que la decisión sobre la procedencia y control de su transformación y edificación no puedan por más tiempo seguir residenciadas en la competencia jurisdiccional municipal (nivel **n**). Debiera articularse su toma de decisiones final en una globalización de la responsabilidad político-social implicada, elevando el rango y jerarquía del control de sus decisiones transformadoras (al nivel **n+1**). Al igual que suele suceder con la dura aplicación de la disciplina urbanística en muchos municipios pequeños que prefieren subrogarla en la Comunidad Autónoma para que sea un organismo más alejado de los vecinos (de nivel **n+1**) el que tome esas decisiones tan molestas para las escalas individual-locales (de nivel **n**). El problema constitucional de las competencias municipales en España es un duro obstáculo para esta necesaria sublimación de tan aparentemente minúscula competencia local como controlar la edificación rústica.

Sólo las compensaciones, las sanciones, la convicción, la persuasión racional y la culturización extensiva del problema pueden imponer la prevalencia de los criterios globales sobre las necesidades locales e inmediatas. La protección del patrimonio

<sup>23</sup> Cuando corregía pruebas, acaban de conocerse (23 de mayo) los datos demoledores del informe anual *Señales medioambientales 2002* de la Agencia Europea de Medio Ambiente en los que se constata que en la Europa de los 15 la superficie de suelo consumida por la urbanización se ha incrementado en los últimos 20 años en un 20%, mientras que la

población sólo ha crecido un 6% (en algunos países ese ritmo urbano ha triplicado el demográfico). Lo cual además implica una creciente dispersión de los asentamientos y la consecuente mayor demanda de capilarización y amplitud de la red de carreteras, arrojándose una media de 10 ha nuevas de asfalto al día durante los años 90.

histórico arquitectónico y cultural de un país sólo es posible convertirlo en interés prevalente sobre su abandono o destrucción especulativa, cuando su escasez y singularidad como identificador de la cultura propia son apreciadas, al menos y como principio, por las elites dirigentes y cuando éstas sean capaces de imponer y sancionar su conservación, revalorizando un género de bienes que de otra manera sólo sería apreciado por su valor de cambio como ruina para su demolición y sustitución. Esperemos

que con el campo, con el suelo rústico seamos en España tan sensibles como poco a poco lo hemos sido y estamos siéndolo cada vez más e irreversiblemente con el patrimonio histórico.

La misión del intelectual está en adelantar ideas, prevenir, advertir y orientar la opinión política. Que se haga o no es cosa de las condiciones políticas. Y en el tema del campo y su preservación creo que es un problema cultural y no sólo legal o disciplinar de aplicación rigurosa de las leyes (aunque también lo sea).

### BIBLIOGRAFÍA REFERIDA

- AAVV (1987-1994): *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España*, 4 vols., ed. MAP, MAPA, MOPTMA, Madrid.
- CAMILLERI, A. & E. NADAL, & L. J. POSADA & J. M. SUMPSE y TIÓ, C. (1977): *La explotación agraria familiar. Situación y perspectivas de la agricultura familiar en España*, Estudios, MAPA, Madrid.
- CASTELLS, M. (1973): *Lutes urbaines et pouvoir politique*, F. Maspero, Paris; vers. Esp. I Romero: *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, 1974.
- (1981): *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI.
- CLEMENTI, A. (1988): «De l'illégalité à l'amnistie», *Études Foncières*, 40: 48-52.
- & F. PEREGO (edit. 1983): *La metropoli spontanea*, Bari.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe especial al Parlamento*, Sevilla, julio 2000, 188 pp.
- FERNÁNDEZ, G. R., (dir.-coord.) (1996): *Estudios sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*, serie monografías, Dirección General Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de Fomento, Madrid.
- FERNÁNDEZ, C. (1999): «Régimen jurídico del suelo No Urbanizable Común. Limitaciones a las facultades de disposición y de aprovechamiento», en *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), julio 1999: 57-118, n° extraordinario sobre "Urbanismo".
- FONTANA, G. (1986): «La loi du grand pardon. Les constructions ilegales en Italie», *Études Foncières* 32: 18-22, septiembre 1986.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1983): «Actuaciones del Area de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Diputación de Madrid sobre parcelaciones ilegales», en *Urbanismo y Medio Rural*: 133-43; y anexos 2, 3 y 4, pp. 263-76, Diputación de Valencia.
- (1986): «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», *Ciudad y Territorio*, 69(3/86): 9-51.
- (1988): «Introducción al número monográfico sobre el Espacio rural», con motivo del Ateneo Urbanístico sobre «Problemas de investigación urbanística del espacio rural», *Ciudad y Territorio*, 75(1/88): 3-4, enero-marzo.
- (1994): «La Coranómia: propuesta de integración transdisciplinar de las ciencias del territorio», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales II: 100-101*: 265-291, monográf. sobre "Región y Ciudad Eco-lógicas", verano-otoño 1994.
- (1999a): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa (DA) n° 252-253*: 11-85, núm. monográfico sobre "El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones", septiembre 1998-abril 1999, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, MAP.
- (1999b) *Coranómia. Los Universales de la Urbanística. Estudios sobre las Estructuras Generativas en las Ciencias del Territorio*, tesis doctoral, ETSAM, Univ. Politécnica de Madrid, (mimeo) [comentario crítico del prof. H. CAPEL en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Univ. Barcelona, n° 168, 9 sept. 1999 en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-168.htm>, 20 pp]
- GAVIRIA, M. (1971): *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI
- (1974): *España a go-go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*, Turner, Madrid.



- (1981): *El buen salvaje. De urbanitas, campesinos y ecologistas varios*, El Viejo Topo, Ed. 2001, Barcelona.
- GEDDES, Patrick (1910-1915): *The Evolution of Cities* (1910), Home University Library of Modern Knowledge, Williams & Norgate; reedición ampliada con el título de *Cities in Evolution* (1915); nueva edición revisada por Outlook Tower Association. y la Association for Planning and Regional Reconstruction, general edit. Jaqueline Tyrwhitt; Williams & Norgate, London 1949.
- GUTIERREZ, J. (2001): «Escalas espaciales, escalas temporales», *Estudios Geográficos LXII*: 242: 89-104, CSIC, Instituto de Economía y Geografía, enero-marzo, Madrid.
- GIDDENS, Anthony & Jonathan H TURNER & alia (1987): *Social Theory Today*, Polity Press; vers. esp.: J. Alborés: *La teoría social hoy*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- MONCLÚS, F. J., comp. (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- NAVARRO, T. M. (2000): «La construcción ilegal en Murcia», monograf. X Máster Política Territorial y Urbanística, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, nov. 2000.
- OFICINA DE ACTUACIÓN SOBRE URBANIZACIONES ILEGALES (1988): «Informe sobre el programa de actuación en urbanizaciones ilegales», Dirección General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial, CAM, Madrid.
- PÉREZ, E. (1983): *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*, Estudios, MAPA, Madrid.
- ROCA, J. (1999): «La valoración del suelo en la Ley 6/1998», *Documentación Administrativa (DA)* 252-253: 285-318, núm. monográf. «El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 ...», sep. 1998-abril 1999, ed. INAP, MAP.
- & M. BURNS (1998): «La liberalización del mercado de suelo en España, reforma de la legislación urbanística de 1998», *Catastro*, 33: 7-25, sept. 1998, MEyH, Madrid.
- SLAK, M. F. (2000): «L'urbanisation des terres agricoles d'après l'enquête Ter-Uti», *Études Foncières*, 86: 27-30, primavera.
- TERHORST, P. J. F. & J. C. L. VAN DE VEN (1997): *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam. A comparative study of the spatial organization of property rights*, Nederlandse Geografische Studies, 223, Netherlands Geographical Society, Univ. of Amsterdam, Amsterdam.



**Resumen de las unidades mínimas de cultivo por grupos de municipios, provincias y comunidades autónomas, antes y después de las transferencias de competencias**

CCAA	ORDEN MINISTERIAL DE AGRICULTURA de 25 MAYO de 1958 (BOE nº 141, 23/6/58)				NORMAS VIGENTES CADA COMUNIDAD sobre Unidades Mínimas de Cultivo			
Provincias	Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)				Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)			
	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.
ANDALUCÍA					RESOLUCIÓN 4/11/1996 (BOJA 26/11/96)			
Almería	3,0-0,25	—	—	—	Repite y revalida en su integridad y provisionalmente todos los grupos de municipios y sus dimensiones de UMC de la OM de 25 mayo de 1958 (salvo contados municipios y la supresión de los desaparecidos)			
Cádiz	3 - 0,25	3 - 0,25*	2,5-0,25*	2,5-0,25				
Córdoba	3 - 0,25	3,5-0,25	2,5 - 0,25	—				
Granada	3 - 0,25 exten. 0,5	2,5 - 0,25 extens. 0,5	—	—				
Huelva	3,5-0,25	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—				
Jaén	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—	—				
Málaga	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—	—				
Sevilla	3,5-0,25	2,5 - 0,25	—	—				
ARAGÓN					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
Huesca	2,5 - 0,4	2,5 - 0,25*	1 - 0,25	0,25-0,25				
Teruel	1,75-0,25	2 - 0,25	2,5 - 0,25	—				
Zaragoza	2,5-0,4	2 - 0,25	1,5 - 0,25	—				
ASTURIAS					DECRETO 84/1992, 30/12 (BOPA. 29/1/93)			
	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,7	0,6	0,5-0,4	Foresta ≥ 10
BALEARES					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
	1,5-0,2	—	—	—				
CANARIAS					ORDEN 9/6/1987, provisional (BOC 27/6/87)			
Tenerife	0,5-0,1	—	—	—	1 ha			
Gran Canaria	0,25-0,1	—	—	—	1 ha			
CANTABRIA					Ley 4/2000, 13/11 (BOE: 12/12/00)			
	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,6-0,6	0,75-0,5	1-0,5	—
CASTILA-LA MANCHA					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
Albacete	3,5-0,15	3-0,25	2,5-0,25	—				
Ciudad Real	3,5-0,25	3-0,25	—	—				
Cuenca	3-0,25	1,5-0,25	2-0,25	—				
Guadalajara	3-0,25	2,5-0,25	2-0,25	—				
Toledo	3,5-0,25	3-0,25	2,5-0,25	—				
CASTILLA-LEÓN					DECRETO 76/1984, 16/8 (BOCL. 27/8/84)			
Ávila	3-0,5	2-0,25	1,5-0,25	—	4-1	6-2	8-3	—
Burgos	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25	0,5-0,25	4-1	6-2	—	—
León	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25*	0,25-0,25	4-1	6-2	—	—
Palencia	2,5-0,5	2,0-0,5	1,5-0,25	0,25-0,25	4-1	6-2	—	—
Salamanca	3-0,5	2,5-0,5	2,5-0,25*	1,5-0,25	4-1	6-2	8-3	—
Segovia	3-0,5	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25	4-1	6-2	—	—
Soria	2-0,25	1,5-0,25	0,5-0,25	—	4-1	6-2	—	—
Valladolid	2,5-0,5	2,5-0,25	2-0,5	—	—	6-2	8-3	—
Zamora	2,5-0,5	2-0,5	2-0,25*	0,5-0,25	4-1	6-2	—	—

(Sigue)

**Resumen de las unidades mínimas de cultivo por grupos de municipios, provincias y comunidades autónomas, antes y después de las transferencias de competencias (continuación)**

CCAA	ORDEN MINISTERIAL DE AGRICULTURA de 25 MAYO de 1958 (BOE nº 141, 23/6/58)				NORMAS VIGENTES CADA COMUNIDAD sobre Unidades.Mínimas de Cultivo			
Provincias	Grupos de Municipios según UMC Secano– Regadío (en ha)				Grupos de Municipios según UMC Secano– Regadío (en ha)			
	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.
CATALUÑA					DECRETO 169/1983, 12/4 (DOGC: 20/583)			
Barcelona	1,5-0,5	1,5-0,25	1-0,25	—	3 - 1	4,5 - 1	4,5 - 1,25	4 - 1,5
Girona	1-0,25	1,5-0,25	—	—				G-5º: 4,5 - 0,75
Lleida	2-0,5	1,5-0,25	1-0,25	—				
Tarragona	1,5-0,25	1,5-0,5	—	—				
EXTREMADURA					DECRETO 46/1997, 22/4 (DOE: 29/29/97)			
Badajoz	3,5-0,25	3-0,25	2,5-0,25	2-0,25	4-1,5	6-1,5	8-1,5	— *
Cáceres	2,5-0,25	2-0,25	—	—	4-1,5	10-0,75	8-1,5	8-0,75 *
GALICIA					DECRETO 330/1999, 9/12 (DOG: 23/12/99)			
A Coruña	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—
Lugo	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2
Ourense	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	—	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	—
Pontevedra	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—
MADRID					DECRETO 65/1989, 11/5 (BOCN; 20/6/89)			
	2,5-0,25	2-0,25	—	—	0,75-0,3	Monte: ≥ 30 ha		No agr. 0,2
NAVARRA					DECR. FORAL 205/1996, 6/5 (BON: 22/5/96)			
	1-0,2	1,5-0,2	2-0,2	—	Sec. 2ha -1ha (reg. trad.)/ 2 ha (reg. transform.)			
LA RIOJA					LEY 3/2000, 19/6 Desarrollo Rural			
	2-0,2	1-0,2	—	—	NO HA AUTONORMADO UMC: OM 1958			
PAÍS VASCO					DECRETO 168/97, 8/7 (BOPV 26/9/97)			
Alava	2-0,25	2-0,2	1-0,2	0,2-0,2	3-3	2-2	2-1	1-1
Gipuzkoa	0,2-0,2	—	—	—	1-1			
Bizcaia	0,2-0,2	—	—	—	0,75			
VALENCIA					DECR. 217/1999, 9/11 (BOCV: 17/11/99)			
Alacant	2,5-0,2	2-0,2	—	—	Secano: 2,5 ha – Regadío: 0,5 ha			
Castellón	2-0,2	2,5-0,2	3-0,2	—				
Valencia	2-0,2	2,5-0,2	—	—				

NOTAS: \*Cádiz: G-2 reg. viñedo, navazos y huert° secano; G-3: viñedo y regadío; Faltan: G-5: sec. 2,5-reg. viñedo, navazos y huert° sec: 0,25; G-6: sec. 2,5-viñedo y regad.: 0,25. \*Huesca: Faltan G-3: 2-0,4 y G-4: 2-0,25. \*León: Falta G-4: 1-0,25. \*Salamanca: Falta G-4: 2-0,5. \*Zamora: falta G-4: 1,5-0,25. \*Badajoz y Cáceres: la UMC en toda Extremadura de viñedo y olivo ≥ 2 ha, excepto en montaña de Cáceres G-2, que serán las 10 ha indicadas.

# La gestión territorial local desde la perspectiva medioambiental. La ciudad de Vitoria-Gasteiz

Carmen ECHEBARRIA MIGUEL & Itziar AGUADO MORALEJO

*Profesora Titular de Economía Aplicada & Becaria Predoctoral de Investigación. Universidad del País Vasco*

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es el de analizar la ordenación territorial de la ciudad bajo la perspectiva de la Agenda Local 21, fruto de la Declaración de Consenso de 1998: "Vitoria-Gasteiz hacia el desarrollo sostenible". Se abordarán, entre otros, temas como la contaminación urbana, el tráfico y el transporte, el agua, la naturaleza y la biodiversidad, etc., tratando de mostrar cuáles han sido las iniciativas desarrolladas en la capital vasca que le han llevado a ser considerada una ciudad con evidente vocación ecologista. Por último, también se estudiarán cuáles son las carencias y puntos débiles de la planificación urbana, así como las principales actuaciones planteadas de cara al futuro.

**Descriptores:** Agenda Local 21. Planificación urbana. Ordenación territorial urbana. Desarrollo sostenible.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas ambientales convencionales han estado marcadas por las acciones típicamente "correctivas". Se han dirigido, básicamente, al control de la contaminación ambiental, concediendo proporcionalmente menor importancia a la gestión y el uso racional de los recursos naturales. En la etapa actual, sin embargo, aparece una nueva generación de políticas ambientales, en las que predominan los enfoques de prevención, cautela, integración, participación y cooperación. Estas nuevas políticas se

encuadran en el contexto del desarrollo sostenible y están orientadas a la construcción de un futuro limpio, equitativo y perdurable.

En consecuencia, estamos siendo testigos de la creciente concienciación sobre los problemas ambientales, y en concreto, de la problemática del medio ambiente urbano y sus efectos nocivos en las ciudades y en la calidad de vida de sus habitantes. Igualmente, hemos asistido a los variados intentos para una mejor integración de la urbanización, el medio ambiente y el desarrollo sostenible; intentos, que en el campo de la ciencia urbana, han dado origen a nuevos términos como:

Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la EVETU (Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos) y de la Universidad del País Vasco: Subvención General a Grupos 9/UPV 00032.321-13856/2001.

Recibido 10.12.01. Revisado 15.04.02.  
E-mail: ebpecmic@bs.ehu.es

Ecociudad, Ciudad Sostenible, Ciudad Autosuficiente, Ciudad Saludable, que actualmente sólo se mueven en el reino de lo deseable y lo futurible. Por lo tanto, no podemos hablar de desarrollo sin vincularlo al medio ambiente, porque ambos forman un binomio inseparable, como dos partes de un mismo proceso. Tampoco podemos plantear una gestión ambiental racional si no somos capaces de afrontar una transformación del sistema económico mundial.

Por ello, las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel tan importante en la consecución de un desarrollo local sostenible, dado que el urbanismo y el hecho de crear ciudades es la fuente de impacto medioambiental global más poderosa. No pasa desapercibido que la urbanización mundial es un proceso en continuo incremento y que las ciudades consumen la mayor parte de los recursos naturales, pese a que sólo ocupan el 2% de la superficie terrestre. Según estiman los especialistas, a comienzos del siglo XX, sólo 160 millones de personas, un décimo de la población mundial, residía en centros urbanos. Para el 2006, la mitad de los seres humanos (unos 3.200 millones) vivirán en ciudades. Solamente en los países en desarrollo se espera que la población que reside en entornos urbanos pase de un 63% a un 80% en los próximos 25 años. Esta marcada tendencia, junto con el cambio que se está produciendo en los hábitos de consumo, no es social ni ecológicamente sostenible, lo que ha elevado la preocupación de los gobiernos por compatibilizar el bienestar deseable con un desarrollo sostenible.

Por este motivo, parece claro que la implementación del desarrollo sostenible debe fundamentarse, en la escala regional y local, además de en cambios profundos en el modelo de producción y consumo de los países desarrollados. El desafío de este nuevo siglo consistirá, por un lado, en crear ciudades más habitables y, por otro, en reducir el consumo de recursos naturales.

## 2. CONCEPTOS GENERALES

En este apartado, se definen los conceptos generales que se abordarán en el trabajo, ya

que se hará referencia a ellos constantemente a lo largo del análisis de la gestión territorial de Vitoria.

### 2.1. El concepto de sostenibilidad

Entre las múltiples interpretaciones que existen del término de Desarrollo Sostenible, la definición propuesta por el Informe Brundtland<sup>1</sup>, primer documento oficial en el que apareció dicho concepto, se ha granjeado una aceptación generalizada. Este informe define Desarrollo Sostenible como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

En definitiva, la sostenibilidad debe estar basada en una economía que provea un lugar para vivir y una alta calidad de vida, segura y saludable, para la generación actual y para las futuras generaciones, y que proteja su medio ambiente y la viabilidad de los sistemas naturales. Se debe sustentar en los siguientes puntos: uso eficiente de los recursos naturales, la no superación de la capacidad de regeneración, la protección de la biodiversidad, el uso sostenible del suelo, garantizar la movilidad y accesibilidad, el empleo de recursos locales y la diversificación económica, el acceso a un trabajo con salario justo, el acceso a servicios básicos, el incremento de equidad y justicia social, garantizar la calidad de vida, la implicación social en el proceso de sostenibilidad y la solidaridad con los problemas globales.

En cualquier caso, se trata de un concepto que tiene cada vez más amplia aceptación cuando se trata de formular y discutir planes de desarrollo tanto entre los diversos miembros de gobiernos nacionales o locales, como entre instituciones no gubernamentales, empresarios, planificadores y ambientalistas.

### 2.2. La ciudad sostenible

La necesidad de aplicar el concepto de sostenibilidad se torna bastante clara cuando

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland para la Comisión Mundial de Medio

Ambiente, titulado “Nuestro Futuro Común”.

se trata de enfrentar el problema de la expansión desordenada de las ciudades, especialmente en aquellas regiones en donde el crecimiento de la población es más rápido que el de la economía, generando lo que podría llamarse una urbanización descapitalizada. El crecimiento urbano desordenado o incontrolado contribuye, sin lugar a dudas, a agravar los diversos problemas de contaminación urbana, el inadecuado suministro de servicios esenciales o el embotellamiento de tráfico.

Para que las ciudades sean sostenibles y ecológicamente viables, se debe replantear y reorganizar su funcionamiento e introducir la cuestión ambiental en la gestión local a través de políticas sectoriales y macroeconómicas. Cabe distinguir, por tanto, distintos modelos de ciudad, por ejemplo las podemos clasificar en función de su metabolismo (Herbert Girardert, 1992): en ciudades lineales y ciudades de metabolismo circular. Las primeras toman lo que necesitan de una zona extensa y todo lo que la ciudad demanda debe ser transportado largas distancias, consumiendo grandes cantidades de energía, y deshaciéndose posteriormente de los restos. En las segundas, por el contrario, todo lo que sale se puede reutilizar en el sistema de producción, afectando a un entorno mucho menor porque sus necesidades se obtienen de sí mismas y de los alrededores inmediatos.

Por consiguiente, la noción ecológica de sostenibilidad conlleva la habilidad de los ecosistemas de sostener y desarrollar la vida de plantas y animales en un "hábitat" dado. En las ciudades, esto dependerá de los factores económicos, sociales, culturales y ambientales que interactúan para establecer un equilibrio entre las comunidades y los recursos de infraestructura técnica y económica de que dispongan.

En otro nivel, la sostenibilidad puede ser enunciada como una calidad que se pasa a identificar y exigir de los distintos procesos sociales, desde aquellos que se dan en el ámbito privado –reducir el consumo individual y reciclar productos en el espacio doméstico, por ejemplo– hasta los que se desarrollan en el ámbito público, en lo que respecta a la implantación y gestión de políticas públicas.

A partir de estos conceptos se definen los objetivos de una ciudad sostenible que puede presentar docenas de variaciones.

- **Conservación de recursos:** tiene por objeto asegurar la disponibilidad de recursos naturales para el presente y para las futuras generaciones a través del uso eficiente del suelo, disminución del derroche de recursos no renovables y su sustitución, siempre que sea posible, por recursos renovables y, finalmente, el mantenimiento de la diversidad biológica.
- **El ambiente construido:** se plantea asegurar que el medio ambiente antrópico respete y esté en armonía con el ambiente natural, y que la relación entre ambos sea mutuamente productiva.
- **Calidad ambiental:** consiste en evitar o reducir procesos que degraden o contaminen el medio ambiente, proteger la capacidad de regeneración del ecosistema y evitar desarrollos que sean perjudiciales para la salud humana o disminuyan la calidad de vida.
- **Equidad social:** trata de evitar desarrollos que contribuyan a aumentar el foso existente entre pobres y ricos, y apoyar desarrollos que reduzcan las inequidades sociales.
- **Participación política:** propone el cambio de valores, actitudes y comportamientos a través del estímulo a la participación en la definición de políticas y mediante la implantación de mejoras ambientales a todos los niveles de las comunidades, utilizando el enfoque desde abajo hacia arriba.

Para el logro de los objetivos medioambientales, se pueden establecer numerosas actuaciones, entre las que podemos citar, la articulación de políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad (ciudad compacta, diversidad de usos, zonas protegidas...), la elaboración de estrategias de transporte urbano que empujen a una reducción del transporte privado, la valoración y protección de la biodiversidad, la elaboración de planes de residuos que no sólo fomenten el reciclaje (ya que éste consume energía), sino también la reducción en su generación, la elaboración de políticas que fomenten un uso racional del recurso agua, etc.



En definitiva, todas las acciones tendrán los siguientes fines: la reducción en el consumo de recursos de todo tipo (agua, energía, suelo, materiales...), la reducción de la contaminación y la salvaguarda de la biodiversidad. Asimismo, cada vez se reconoce más, la necesidad de ejecutar políticas multisectoriales dirigidas a zonas concretas, propugnando también una mayor participación ciudadana al igual que un tratamiento integral del medioambiente urbano.

### 2.3. La agenda 21

La Agenda 21 representa el documento de acción más importante consensuado y aprobado en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Es un programa que analiza y propone políticas en multitud de áreas afectas al desarrollo y medio ambiente y que cubre desde la lucha contra la pobreza y la necesaria evolución de los modelos de consumo hasta el fortalecimiento del papel de las ONG's, pasando por el tratamiento de problemas sectoriales o específicos y de los necesarios medios o instrumentos de ejecución.

Propone una asociación mundial para un Desarrollo Sostenible. Sus propuestas son globales, dedicando una atención especial al Tercer Mundo y a las relaciones Norte-Sur bajo un nuevo clima de cooperación y solidaridad. Fomenta el cambio de las modalidades de consumo de la industria, los gobiernos, las familias y las personas. Por ello, establece una relación inicial de actividades sobre las que comenzar a actuar: fomento de una mayor eficiencia en el uso de la energía y los recursos naturales renovables; reducción al mínimo de la generación de desechos; asistencia para la adopción de decisiones de compra ecológicamente racionales; promoción de la fijación de precios ecológicamente racionales; y fortalecimiento de los valores que apoyen el consumo sostenible.

Con respecto a la "Promoción de la planificación y la ordenación sostenibles del uso de la tierra" el documento incide en que "El objetivo consiste en satisfacer las necesidades de tierras para el desarrollo de los asentamientos humanos mediante una planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales a fin de

asegurar el acceso de todas las familias a la tierra y, según proceda, alentar la propiedad y la gestión comunal y colectiva de la tierra".

### 2.4. Agenda local 21

Debido al papel fundamental de las entidades locales en el apoyo del desarrollo sostenible, por su carácter de autoridad más cercana al pueblo, la Agenda 21 contiene un capítulo dedicado a las Agendas Locales 21. Este capítulo pretende implicar y dar poder a la población local, animándoles a crear su propia versión de Agenda 21 y proponiéndoles una serie de directrices para desarrollar la idea de ciudades.

En definitiva, en este capítulo se presentan las bases, objetivos y actividades a llevar a cabo en el ámbito local. Así, se debe promover la organización social y la concienciación sobre el medio ambiente mediante la participación de las comunidades locales en la determinación de los servicios públicos necesarios y la dotación de infraestructura urbana.

Los objetivos propuestos, descansan, principalmente, en el inicio de diversos procesos de consultas, tanto con sus respectivas poblaciones para lograr un consenso sobre un "Programa 21 local", como con el resto de ciudades con el fin de aumentar la cooperación entre las autoridades locales. Por tanto, se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales.

En este sentido, cada autoridad local debe iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarán con regularidad y se modificarán en caso de que no se estuvieran cumpliendo los objetivos establecidos en la Agenda 21 Local. La financiación necesaria para desarrollar estas estrategias podrá ser local, nacional, regional internacional.

Un aspecto interesante de la Agenda 21 local es que, en ocasiones, resalta la ordenación del territorio como forma de

vehicular las nuevas propuestas de desarrollo sostenible. Para lograr la sostenibilidad a nivel local, es preciso idear una estructura que integre las tendencias y los factores demográficos con factores tales como el estado de los ecosistemas, la tecnología y los asentamientos humanos, así como con la estructura socioeconómica y el acceso a los recursos. Por ello, el crecimiento urbano debe buscar la racionalidad mediante criterios amplios de planificación, que se basen en prácticas ecológicamente sostenibles de urbanización y en los cuales se reconozcan las diversas necesidades de las ciudades.

## 2.5. Planificación y ordenación territorial

La Planificación Territorial y la Ordenación del Territorio representan un marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental en los programas de desarrollo territorial, sean éstos urbanos o regionales. En este sentido, la nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional, representa una excelente oportunidad para incorporar la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial de una manera integrada y no como un proceso paralelo, externo y sectorial, tal y como se ha venido contemplando hasta ahora.

El proceso de transformación dinámico y permanente del territorio requiere esa visión integral de ordenación global de los espacios y usos que ensamble y compatibilice el desarrollo económico y social con la conservación, protección y recuperación de procesos ecológicos degradados y la revalorización de multitud de variables ambientales afectadas por la actividad humana de consumo y producción.

A través de la incorporación de la cuestión medioambiental en los procesos de ordenación del territorio, que son los que directamente definen y estructuran los usos del suelo podremos especificar, entre otros, los siguientes objetivos:

- Controlar la extensión de las conurbaciones urbano-metropolitanas sobre terrenos agrícolas de gran fertilidad o sobre espacios rurales valiosos.
- Facilitar la integración espacial de las funciones residenciales, de trabajo, recreo, comercio, etc., revertiendo el creciente tráfico pendular y las molestias de la multiplicación de viajes que el modelo de desintegración espacial de usos del suelo estaba generando.
- Controlar y reducir la transferencia de residuos al suelo, agua y aire.
- Controlar y racionalizar el impacto ambiental del turismo de masas y de las actividades de ocio causantes de importantes daños sobre ecosistemas altamente frágiles y sensibles.
- Recondicionar la agricultura monofuncional, centrada en el crecimiento de la productividad, de gran amenaza para la fertilidad del suelo y la diversidad ecológica y estética del espacio rural.
- Frenar la desaparición, a veces irreversible y acelerada, de los biotopos naturales y seminaturales que enriquecen el suelo.
- Recuperar y rehabilitar el medio ambiente de nuestras ciudades, regenerando la deteriorada calidad ambiental de las mismas.
- Conocer la capacidad de carga o acogida del territorio, sus limitaciones y vulnerabilidad para diversos usos, así como sus aptitudes sostenibles.
- Conocer, delimitar y evaluar los recursos naturales y ecosistemas singulares a proteger y conservar.

Cualquier esquema de Planificación Territorial depende de un soporte notable de condicionantes ecológicos y ambientales de carácter estructural, funcional y dinámico. No son imaginables propuestas de desarrollo socioeconómico sobre el territorio que marginen las consideraciones ecológico-ambientales.

La incorporación de nuevos instrumentos-procesos como la Evaluación de Impacto Ambiental en planes, programas y políticas, no hace sino responder a esa exigencia de contemplar la cuestión ambiental en las políticas sectoriales, industrial, agrícola, energética, de transportes, etc., y sobre todo en ese campo que le es tan naturalmente propio como es la Ordenación del Territorio. Es decir, el concepto de “desarrollo sostenible” irrumpe con fuerza en las nuevas políticas de Ordenación del Territorio.

2.6. Planificación municipal

Existen tres figuras de ordenación integral del territorio que actúan en el ámbito municipal o supramunicipal dentro de la CAPV: los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Complementarias y las Normas Subsidiarias de Planeamiento. Su función es clasificar y calificar el suelo, definir los elementos fundamentales de la estructura general de territorio a escala municipal, y establecer el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia. Sin embargo, este planeamiento municipal, junto con los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, se inserta en un marco de referencia más amplio que son las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), por lo que va a existir una competencia compartida con el Gobierno Vasco y las Diputaciones, correspondiendo a éstas últimas la aprobación definitiva del planeamiento municipal.

Todo análisis de una realidad territorial, pretende lograr la identificación de los problemas espaciales del sistema socioeconómico desde una concepción integral y funcional del territorio. Ello permitirá conocer y evaluar tanto su situación actual como la dinámica a corto plazo de los problemas más importantes.

En la FIG. 2 se presenta los estudios básicos a considerar en la realización de la planificación municipal, partiendo desde el análisis territorial hasta llegar a la regulación de los usos del suelo.

Como se ha visto en el cuadro, todo análisis del territorio implica un estudio

tanto del medio físico, entendido como espacio natural en su situación actual, como del medio socioeconómico, es decir, el entramado de relaciones que se producen entre los diferentes sistemas. Este análisis del medio ha de tener en cuenta diversas consideraciones que se exponen en la FIG. 1.

Los principales aspectos a considerar en el estudio del medio físico hacen referencia a tres factores: aptitud de la zona a los usos considerados, impacto o vulnerabilidad de la zona a los distintos usos y capacidad de acogida de la zona a los usos considerados. Por otro lado, al análisis del medio físico girará en torno a tres grandes sistemas territoriales: el de Asentamientos, la Estructura Productiva y los Sistemas de Conexión.

3. SOSTENIBILIDAD EN LOS MUNICIPIOS VASCOS. EL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE AGENDAS 21 LOCALES (2000-2003)

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha implantado el Programa Marco Ambiental. Este programa, promovido por el Departamento de Ordenación de Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, tiene como objetivo fundamental “La Mejora Ambiental” en los municipios vascos, posibilitando el cumplimiento de las metas ambientales definidas por la Administración. Para que se cumpla el objetivo es preciso que se facilite una línea estratégica que promocióne activamente el desarrollo de herramientas de apoyo. De este modo, se asegura la implantación de los programas de

FIG 1. Estudio del medio físico y socioeconómico

ESTUDIO DEL MEDIO FÍSICO	ESTUDIO DEL MEDIO SOCIOECONÓMICO
CLIMATOLOGÍA	DEMOGRAFÍA
GEOLOGÍA Y GEOMORFOLOGÍA	SECTORES PRODUCTIVOS
EDAFOLOGÍA	MERCADO DE TRABAJO
HIDROLOGÍA	INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS
VEGETACIÓN	INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN
FAUNA	EQUIPAMIENTOS
PROCESOS Y RIESGOS	MEDIO URBANO
PAISAJE	USOS DEL SUELO

Fuente: Gobierno Vasco

## METODOLOGÍA DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL

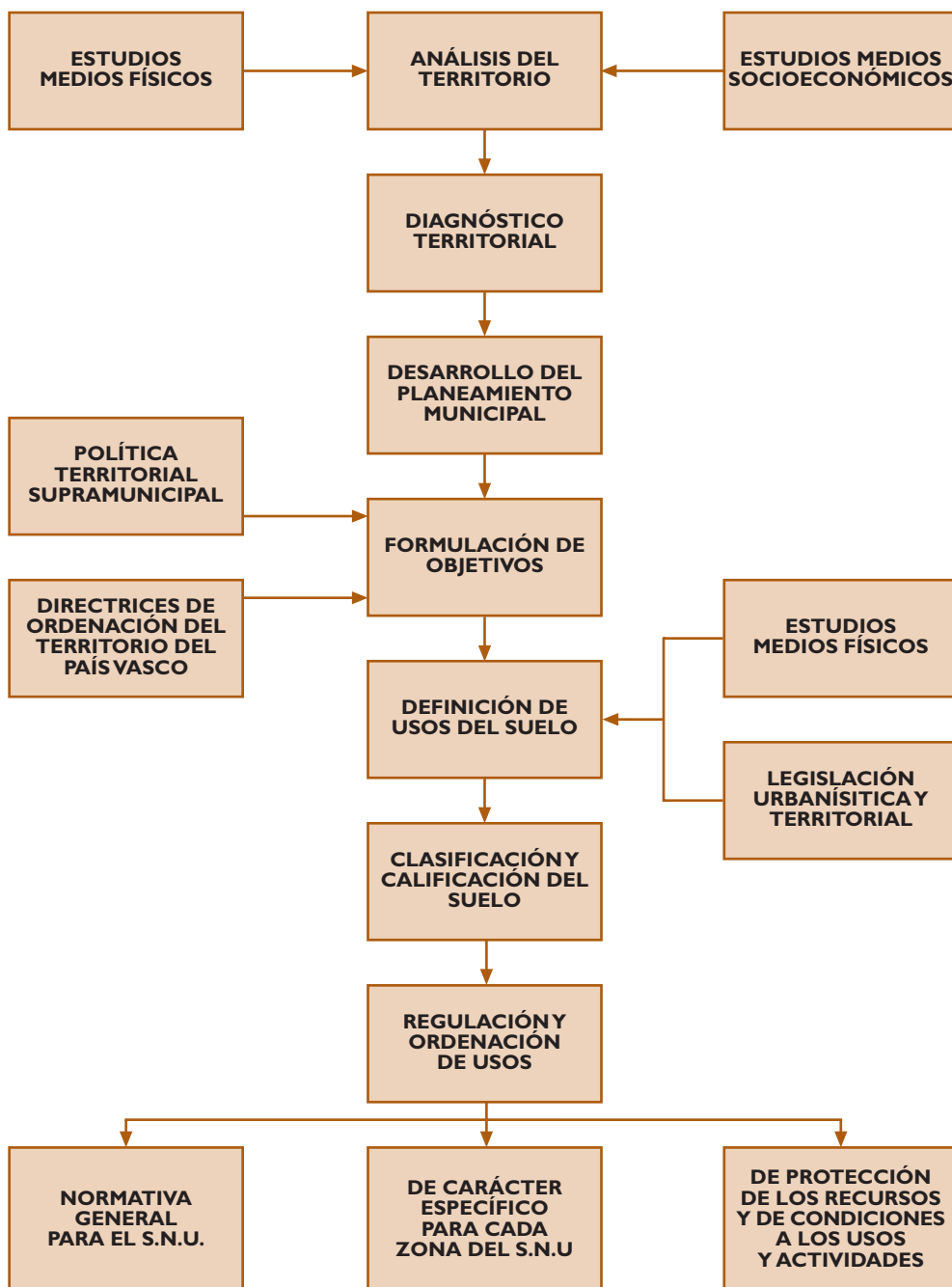


FIG. 2. Metodología de la Planificación municipal urbanística

Fuente: Gobierno Vasco

forma coordinada, eficaz y orientada hacia los objetivos del desarrollo sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los agentes involucrados son:

- El Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.
- La Sociedad Pública de Gestión Ambiental, IHOBE, S.A.
- EUDEL-Asociación de Municipios Vascos.

La Viceconsejería de Medio Ambiente, que realiza las funciones de liderazgo y promoción del programa, es la encargada de velar por los objetivos ambientales recogidos en el Programa Marco Ambiental del País Vasco. IHOBE, S.A., debe llevar a la práctica la experiencia de Udaltalde 21, que se podría definir como Agenda Local 21 en grupo y consiste en un proyecto piloto en el que se trabaja con nueve Ayuntamientos en la implantación de la Agenda Local 21. EUDEL participa tanto en la definición de los objetivos, como en la coordinación de las demandas y propuestas municipales para su consideración en el diseño del programa.

A su vez, se plantea la posible existencia de una estructura de apoyo que proporciona el soporte adecuado a la implantación de las Agendas 21 Locales:

- Mancomunidades que promueven y dinamizan los municipios de su mancomunidad para que integren las herramientas de este programa.
- Asociaciones expertas en Agendas 21 locales que aseguran la calidad e incluyen la Agenda 21 Local en la gestión municipal.

Respecto al funcionamiento, el Departamento de Ordenación del Territorio,

Vivienda y Medio Ambiente y EUDEL concretan un acuerdo de colaboración, en el que ambas partes se comprometen a:

- Dinamizar la creación de grupos de municipios para la implantación de las Agendas 21 Locales.
- Facilitar otras herramientas de apoyo (publicaciones, servicios de información).
- Aportar información ambiental valiosa.
- Facilitar el intercambio de las mejores experiencias entre los municipios.
- Apoyar el establecimiento de los objetivos ambientales municipales del programa Marco Ambiental y su seguimiento.
- Apoyar y promover la imagen de los municipios que implanten la Agenda 21 Local.

Como consecuencia de este acuerdo, ambas partes actúan ante los municipios vascos de la siguiente manera:

- Creando una demanda sobre las Agendas 21 Locales en los municipios vascos, a la vez que se impulsa dicho programa.
- Aportando herramientas de apoyo a la gestión ambiental municipal.
- Comunicando e incentivando la interiorización de los objetivos ambientales establecidos.
- Apoyando desde la Administración el logro de objetivos a través del adecuado liderazgo y la ayuda económica necesaria.

En este marco, el programa de promoción de Agendas 21 Locales 2000-2003 tiene establecido una serie de indicadores y metas; donde destaca el logro de la implantación de la Agenda 21 Local en 75 municipios vascos, tal como se muestra en la FIG. 3:

**FIG. 3. Programa de promoción de las Agenda 21 locales en la CAPV**

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	Total
Nº municipios en fase de implantación	14	30	30	31	100
Nº municipios interesados en implantarla	32	30	30	20	112
Nº municipios con Udaltalde 21	9	22	25	25	80
Nº municipios que han implantado Agenda 21	—	15	30	30	75

Fuente: Programa de Promoción de las Agendas 21 Locales en los Municipios Vascos. 2000.



Entre los beneficios que reporta el desarrollo de la Agenda 21 Local al municipio se encuentran los siguientes: el compromiso a favor de la sostenibilidad local y global, el establecimiento de estrategias con el plan de acción social, donde se desarrolla una guía de futuro; la dotación de objetivos comunes al plan de acción social y a la gestión municipal; la implicación de las instituciones privadas o públicas y de la ciudadanía y, en general, la mejora de la imagen del municipio.

#### **4. DESARROLLO SOSTENIBLE EN VITORIA-GASTEIZ**

Vitoria-Gasteiz se encuentra a la cabeza de las ciudades líderes en el logro de políticas de sostenibilidad y de intenso calado medioambiental. Ha conseguido por sus propios méritos convertirse en referente a escala internacional en materia de medio ambiente. Así lo demuestran los numerosos premios que ha recibido como el de Ciudad modelo de sostenibilidad a nivel europeo en la II Conferencia de Ciudades Sostenibles celebrada en Lisboa en 1996 o el de Ciudad más limpia concedido por la Asociación de Consumidores Independientes por tres años consecutivos, entre otros.

Fue la primera ciudad española en adoptar en 1998 la Agenda 21, una herramienta que desde la estrategia local marca los pasos para ir avanzando hacia el desarrollo sostenible. Unida a esta iniciativa, el Ayuntamiento de Vitoria ha puesto en marcha novedosos proyectos como la red de parques ambientales del Anillo Verde, la planta descontaminadora de vehículos usados, el Punto Verde Móvil para la recogida de residuos tóxicos domiciliarios o las campañas de educación ambiental dirigidas a toda la población. Un claro ejemplo de la influencia de la Agenda 21 en el crecimiento de la ciudad es el Plan General de Ordenación Urbana de 1998, que se ha elaborado siguiendo los criterios de desarrollo sostenible.

##### **4.1. Implantación de la Agenda 21 en Vitoria-Gasteiz**

Vitoria-Gasteiz ratifica la carta de Aalborg en 1995. La firma de este documento significó

un aumento del compromiso de la ciudad por continuar con su política ambiental, pero renovando esfuerzos y uniéndolos a los de muchas otras ciudades para empujar en la dirección del desarrollo sostenible. Es decir, Vitoria se comprometió a seguir un modelo de desarrollo que puede hacer compatible el desarrollo social y económico con el respeto al medio ambiente. Con esta opción se favorece el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos sin poner en peligro el bienestar de las generaciones futuras. También se evita que este incremento se haga a costa del agotamiento de los recursos naturales y del deterioro de los ecosistemas o de la insolidaridad con otros pueblos y comunidades.

Uno de los compromisos de orden práctico que se adquirió al firmar la carta de Aalborg (junto con otros 330 municipios) fue el de elaborar una Agenda Local 21, es decir, el de ordenar e integrar las políticas municipales relacionados con el desarrollo sostenible y establecer el proceso por el cual puedan ser evaluadas y contrastadas de cara a conseguir su máxima efectividad. Puesto que no se partía de cero el primer paso para elaborar esta Agenda fue el de hacer inventario de estas políticas. Así se comenzó por identificar los distintos temas o áreas de trabajo que tenían que ver con el desarrollo sostenible (agua, energía, transporte, educación, bienestar social, empleo, etc.). En este punto se toma la decisión de acotar inicialmente el campo de acción a la vertiente ambiental, dejando para una fase posterior el componente socioeconómico.

En julio de ese mismo año, se aprueba el modelo Agenda 21 en el Acuerdo Plenario municipal por unanimidad, aspecto éste muy importante ya que se asegura que aunque se dé un cambio de gobierno el proceso continúa. En la Declaración de Consenso de 1998, la Corporación municipal asume la responsabilidad de colaborar activamente en la resolución de los problemas ambientales desde el ámbito local. Para ello, se compromete a establecer paulatinamente en todos sus ámbitos de actuación una serie de planteamientos y enfoques progresivamente más acordes con los objetivos del desarrollo sostenible. A nivel práctico se adquieren los siguientes compromisos:

- Realizar un Plan anual de actividad educativas y de divulgación.

- Editar y difundir ampliamente la Agenda 21.
- Impulsar el consejo sectorial de Medio Ambiente con mayor implicación de la ciudadanía.
- Convocatoria de un Pleno Extraordinario Anual (no se ha realizado).

Para cumplir estos objetivos, se definen unos indicadores que serán revisados sistemáticamente y que implican la aceptación política de la evaluación de las acciones medioambientales emprendidas (cada año, el 5 de junio se presenta a la prensa su evolución). Tras esta evaluación y seguimiento, se procederá a apostar por las diversas medidas que resuelvan los problemas ecológicos diagnosticados. Es de suma importancia la participación ciudadana para lo que se impulsará el proceso de información y de difusión periódica del estado y evolución de los indicadores. En este punto, la sensibilización acerca de la necesidad de cuidar el entorno cobra gran importancia. Es aquí donde la formación, divulgación y consecución de una amplia participación ciudadana en las iniciativas medioambientales que tienen lugar en la ciudad juega un papel fundamental. Con esta función se creó principalmente el Centro de Estudios Ambientales, del que se hablará más adelante.

La publicación anual de los indicadores medioambientales de la Agenda 21 se puede considerar como una radiografía que muestra el estado de la ciudad desde el punto de vista medioambiental. Los temas que centran dicha revisión ambiental son los siguientes: Contaminación Urbana, Tráfico y Transporte, Agua, Energía, Industria, Residuos, Urbanismo, Naturaleza y Biodiversidad, Salud y Riesgos Ambientales e Información, Educación y Participación Ciudadana. Es ya el tercer año consecutivo que se publica y en la última revisión del documento, se observa, por ejemplo, un mejor aprovechamiento del agua y un incremento considerable en el reciclaje de residuos. Sin embargo, todavía quedan temas pendientes como el tráfico, que sigue aumentando. Por tanto, gracias a esta serie de indicadores ambientales se instrumentaliza el compromiso de desarrollo sostenible y se reafirma la posibilidad de una revisión de forma continuada de la situación de la ciudad.

Sobre estos temas, la planificación territorial puede actuar como acción impulsora de la sostenibilidad o, por el contrario, como desencadenante de un urbanismo desordenado que agrave los problemas ecológicos.

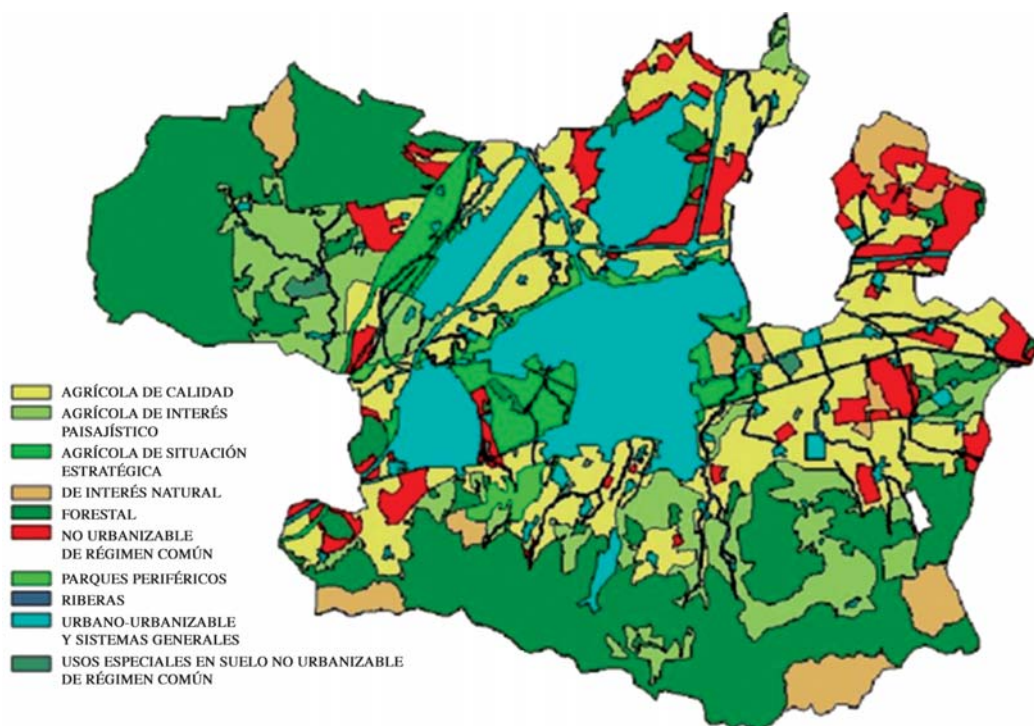
## 4.2. Gestión territorial

El ordenamiento territorial constituye tanto una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una nación, como una gama de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que facilita una apropiada organización del uso de la tierra y regulación de la vida económica y social de un pueblo.

El Plan General de Ordenación Urbana de 1998 fue elaborado teniendo presentes las necesidades de una ciudad que aspiraba a un rápido crecimiento y que se enfrentaba al grave problema de la carestía de los pisos. Las propuestas que se establecieron para lograr que este crecimiento no fuera incontrolado, fueron las siguientes:

- Respeto al medio físico.
- Conciencia de centralidad de Vitoria-Gasteiz.
- Respeto al carácter y morfología de las Entidades Locales Menoresl.
- Mantenimiento de la ciudad compacta.
- Integración de los tejidos industriales en el modelo de ciudad.
- Establecimiento de un cinturón verde de parques periféricos.
- Identificación de los equipamientos, los espacios libres y las zonas verdes como piezas clave.
- Planteamiento de dos nuevas expansiones al este y al oeste de la ciudad.
- Defensa del patrimonio histórico.

Los objetivos a los que aspira este Plan, son la dotación apropiada de los equipamientos y espacios libres, actuar sobre la escena urbana y favorecer la viabilidad, fomentar los enclaves de actividad y optar por la mejora del medio ambiente. La gestión territorial local consta de una fase de planificación y de otra de control. A su vez, las finanzas o el presupuesto cobran gran importancia como elementos restrictivos.



**FIG. 4. Usos del suelo en Vitoria-Gasteiz**

Fuente: Centro de Estudios Ambientales.

Sin embargo, el modelo territorial actual de Vitoria-Gasteiz (ver FIG. 4) no está cumpliendo con el objetivo de compactación propuesto y se tiende a ocupar cada vez áreas más extensas, a la expulsión de ciertas actividades (actividades comerciales, actividades industriales, residenciales de baja densidad, etc.) fuera de los límites de la ciudad, a la creación de barrios dormitorios... Esto está motivado, en parte por la aparición de una serie de factores como son el incremento de los precios del suelo, los cambios en las percepciones de calidad de vida que influyen en la construcción de nuevas viviendas (la edificación de conjuntos residenciales cerrados con jardín privado y la alta valoración del contacto con la naturaleza, entre otros), el dominio del coche sobre la ciudad, etc.

Si no se opta por una ciudad compacta, se estará fomentando, entre otras consecuencias, una mayor dependencia del automóvil al tener la necesidad de utilizarlo para ir a trabajar, a estudiar, a comprar, etc. y una mayor necesidad de recursos presupuestarios

para la dotación de los servicios públicos. La solución de este dilema está íntimamente ligada a la planificación urbana eficiente, en la que partiendo de un análisis territorial, económico y sociológico exhaustivo se adopten medidas orientadas a construir una ciudad de y para sus habitantes.

Por todo esto, la introducción de la planificación urbana en la Agenda Local 21, como plan de acción operativo que abarca todas las políticas locales a favor de la sostenibilidad, pero siempre contando con la participación ciudadana como punto fuerte, puede ser de gran utilidad. Por ello, a continuación, se exponen, en relación con las áreas de revisión de la Agenda 21, la situación actual y las medidas adoptadas por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Vitoria. Sobre alguna de estas áreas, la ordenación del territorio ejerce una influencia directa. En cambio, sobre otras sólo se pueden vislumbrar los efectos a través de relaciones indirectas.

### 4.3. Impacto de la ordenación del territorio sobre las áreas de actuación de la Agenda 21

#### 4.3.1. Contaminación urbana

Dado que es el tráfico el principal factor contaminante, al suponer el 80% de la contaminación atmosférica y ser el principal contaminante acústico, todas las acciones llevadas a cabo en pro de su reducción conseguirán paliar los efectos nocivos que provoca. Otros puntos de emisión de contaminación son los pequeños núcleos industriales que han sido absorbidos por la ciudad. En este ámbito existe una ordenanza que regula la localización de las unidades industriales y que sitúa el suelo de uso industrial en zonas alejadas del centro urbano, en el extrarradio de la ciudad, como son los polígonos industriales de Betoño, Jundiz, Gamarra, etc.

Una acción específica que se ha llevado a cabo en el municipio, es el cierre de la fábrica de Sidenor (antigua Forjas), con la consiguiente obligación de llevar a cabo la descontaminación del suelo y la importante reducción de contaminación acústica en la zona.

#### 4.3.2. Tráfico y transporte

Como ya se ha comentado, la contaminación atmosférica está debida, principalmente, a las emisiones de los gases contaminantes originados por la combustión interna de los hidrocarburos. Por supuesto, una política de transporte sostenible debe fomentar la reducción del uso del coche, favoreciendo medios de transporte alternativos al vehículo privado.

Desde el Departamento de Ordenación del Territorio y Vivienda, se puede actuar sobre la red viaria, construyendo nuevas carreteras que favorezcan la fluidez del tráfico, dotando a la ciudad de más carriles para bicicletas o con el proyecto de un futuro tranvía. En esta dirección, el presupuesto municipal ha destinado 65 millones de pesetas para la creación y acondicionamiento de bicicarriles y 10 millones de pesetas para el estudio de la implantación del tranvía en la ciudad durante el año 2001. Sin embargo, en los carriles de bici, falta continuidad en muchos

tramos, hay interferencias con los peatones y no se presentan muchos usuarios, siendo la mayoría de ellos estacionales.

Una de las actuaciones polémicas que está creando enfrentamientos entre los vecinos, es la futura construcción de una circunvalación en la zona Sur de la ciudad, para la que existen dos proyectos: el Bulevar Sur y la Ronda Sur. El primero de estos proyectos consiste en la construcción de un vial de conexión Este-Oeste por el exterior de la ciudad. Esta sería una medida más a largo plazo, previendo que la ciudad se ensanchará un kilómetro y medio por cada lado. El Bulevar Sur, de inminente construcción, consiste en aprovechar la vieja circunvalación para formar un anillo viario. Según sus detractores, esto dividirá a los barrios, aumentará el tráfico y la velocidad a la que pasan los coches, y con ello, la peligrosidad. En cambio, los que exigen su construcción, alegan que no se puede demorar más la solución del tráfico en el eje Salvatierrabide-Álava-Zumaquera y que con el encauzamiento del tráfico al Bulevar, la densidad viaria se repartirá.

Otro ámbito en el que se está trabajando es el proyecto de soterramiento del ferrocarril a su paso por Vitoria. Este Plan urbanístico, cuyo coste previsto asciende a 50.000 millones de pesetas, es el más ambicioso debatido en la ciudad en su etapa moderna. Desde el ayuntamiento se opta por el soterramiento de la línea férrea entre Jundiz y Salburua, pero sin embargo, desde el Ministerio de Fomento se especifica que se ha de estudiar también la posibilidad de dar entrada a los trenes de alta velocidad a través del actual corredor. También se prevé la futura construcción de un tranvía, para el que existen tres alternativas actualmente en debate.

#### 4.3.3. Agua

El agua consumida en Vitoria proviene del sistema del Zadorra, del embalse de Albina y de los manantiales del Gorbea. Las acciones para conseguir un consumo racional de agua son principalmente educativas fomentando el no despilfarro en su uso. Otras medidas a adoptar pueden ser el dotar de instalaciones a la ciudad para la regeneración de aguas residuales. El ayuntamiento se está planteando este tipo de medidas para



reutilizar el agua en el riego de jardines y limpieza de las calles.

En este ámbito la ordenación del territorio se limita a la calificación de los diversos usos del suelo para la creación de los sistemas de saneamiento y depuración de aguas que existan en la ciudad. Entre los proyectos iniciados, destaca el proyecto de derivación de los ríos Santo Tomás y Errekaleor, que incluye la restauración hídrica y ecológica de las antiguas balsas de Zurbano y su entorno.

#### 4.3.4. Energía

Recientemente se ha firmado un convenio entre el Ayuntamiento y el Ente Vasco de la Energía que establece la elaboración de un “Plan Municipal de Ahorro y Eficiencia Energética”. En este plan se pretende atender de forma inmediata un plan específico para las instalaciones y edificios municipales y las estrategias de formación, información y comunicación con los ciudadanos en materia energética.

También se están llevando a cabo diversas experiencias piloto en pro de un mayor ahorro energético. Algunos ejemplos de estas acciones serían las plantas de cogeneración en el Hospital de Txagorritxu, en las piscinas de Mendizorroza y en la pista de hielo, así como la obtención de biogás generado en el vertedero de Gardélegui. No obstante, se pretende priorizar un Plan específico para las instalaciones y edificios municipales e involucrar a los ciudadanos en el consumo eficiente de la energía.

#### 4.3.5. Industria

La industria no genera graves problemas en Vitoria, ya que es una industria joven y está situada, mayoritariamente en polígonos industriales a las afueras de la ciudad. Sin embargo, se debe trabajar para conseguir reducir los impactos ambientales que la actividad industrial puede producir. El presupuesto del año 2001, pretende realizar una inversión de 117 millones de pesetas en la zona industrial. Desde el departamento de Ordenación del Territorio y Vivienda del Ayuntamiento de Vitoria, se han expedido dos ordenanzas (OR-11 y OR-12) en las que se regula por un lado, la edificación

industrial aislada y, por otro, la edificación industrial compacta. Con esta segunda ordenanza lo que se pretende es la formación de pequeños núcleos de talleres que sirvan para descongestionar actividades instaladas en el casco urbano con frecuentes problemas ocasionados por la vecindad con la vivienda.

#### 4.3.6. Residuos

En este tema el Ayuntamiento ha establecido el Plan Integral de Residuos Municipales que sintetiza todos los aspectos relacionados con la gestión de los residuos en el municipio. Es, por tanto, una herramienta imprescindible para garantizar una correcta gestión de los residuos. El Plan, que se prolongará hasta el 2006, aprueba unas inversiones de cerca de 9.000 millones de pesetas. El objetivo específico que recoge este plan es conseguir la minimización de un 3'91% en la generación de los residuos. Se apuesta por el reciclaje, insistiendo en la separación en origen del papel, cartón, envases, vidrio, pilas y todos los residuos peligrosos del hogar.

En este sentido, se contempla la puesta en marcha de tres zonas de recogida selectiva de desechos. También se prevé la apertura de una planta de tratamiento de residuos en Crispijana que trabajará en sintonía con la depuradora situada en el mismo lugar. Junto a esto, la planta de descontaminación de vehículos o el sistema de recogida neumática de basuras, pretenden establecer una mejor gestión de los residuos. Esto permitirá reducir al máximo los residuos que se depositan en el vertedero de Gardélegui y continuar en la línea de evolución positiva en los indicadores en cuanto a reciclaje se refiere. En la siguiente FIG. 5, se recogen las Infraestructuras que aparecen reflejadas en el Plan.

Una de las actuaciones más polémica es la construcción de una planta de almacenamiento de basuras en el barrio de Coronación, próximo al Casco Histórico de la ciudad, y a la que se reconducen las basuras recogidas mediante un Sistema de recogida neumática.

#### 4.3.7. Urbanismo

La ciudad de Vitoria-Gasteiz se ha caracterizado desde sus orígenes por ser una



FIG. 5. Infraestructuras recogidas en el Plan

Infraestructuras de recogida	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contenedores de Recogida Selectiva</li><li>• Recogida Neumática</li><li>• Puntos de recogida de bolsas de basuras</li><li>• Depósitos Alternativos de Residuos (DAR)</li></ul>
Infraestructuras de Reducción/ Adecuación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planta de Estabilización Alcalina de Lodos de Depuración</li><li>• Planta de Secado Térmicos de Lodos</li></ul>
Infraestructuras de Reutilización/ Reciclaje	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planta de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición (RCD)</li><li>• Acondicionamiento de la antigua cantera El Torco</li></ul>
Infraestructuras de Valorización	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reciclaje (planta de Clasificación, planta de compostaje y planta de clasificación de Envases)</li><li>• Recuperación Energética (planta de biometanización conjunta, aprovechamiento del biogás del vertedero)</li></ul>
Infraestructuras de Eliminación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adecuación y ampliación del Vertedero de Gardélegui</li></ul>

Fuente: Plan Integral de Gestión de Residuos Municipales de Vitoria-Gasteiz.

ciudad ordenada y planificada. El crecimiento escalonado de la población a lo largo de su historia, así como el disponer de suficiente espacio en su periferia para extenderse, ha contribuido en gran medida a ello. El resultado es la configuración de una ciudad con altos niveles de calidad de vida, tanto desde el punto de vista ambiental como social.

Sin embargo, en los últimos años, la ciudad ha sufrido un crecimiento espectacular en la zona noroeste de la ciudad con un sistema urbanizador que no observa los requisitos de la sostenibilidad. Se ha realizado un uso expansivo del suelo con construcciones de escasa altura y edificaciones de conjuntos residenciales cerradas que fomentan el aislamiento y la no integración en la ciudad de este tipo de construcciones. Por el contrario, un aspecto muy positivo es que se estén impulsando que los barrios sean autosuficientes y estén dotados de los servicios públicos necesarios.

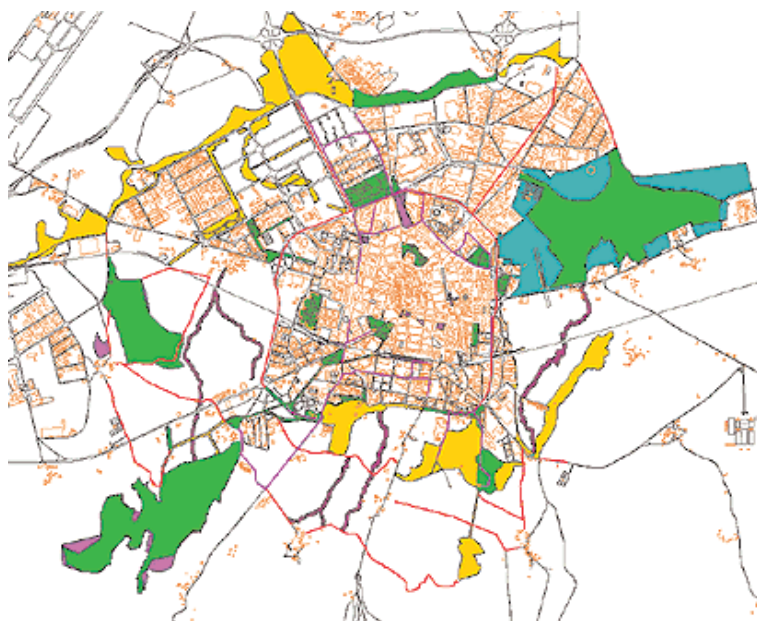
En el área de vivienda, la prioridad de su presupuesto continúa siendo la consolidación de una política de suelo que solvente la escasez y carestía de viviendas. Para ello, se destinarán 3.450 millones de pesetas para la urbanización de Salburua y Zabalgana. También se dedicarán 150 millones de pesetas al Plan de Vivienda en alquiler para jóvenes, al ser éstos los que mayores dificultades encuentran en el acceso a una vivienda.

Pero, esta política de vivienda no está siendo la correcta porque a pesar de que se están construyendo muchas nuevas

viviendas, aunque la población apenas haya aumentado, los precios siguen al alza. Por otro lado, existen muchas viviendas vacías, que incrementan la especulación en el mercado inmobiliario y muchas viviendas en mal estado, sobre todo en el Casco Viejo, que podrían paliar esa carestía de la vivienda si el ayuntamiento actuase en consecuencia. Las primeras podrían ser gravadas con algún tipo de impuesto que forzase, en cierta medida a sus dueños a alquilarlas y para las segundas se deberían incrementar las ayudas para su rehabilitación.

4.3.8. Naturaleza y biodiversidad

Uno de los proyectos emblemáticos de la ciudad es el de los parques periurbanos que forman el Anillo Verde situados a menos de tres kilómetros del centro de la ciudad y que constituyen una transición entre la zona urbana y el medio natural. Gracias a ellos, se han recuperado vertederos incontrolados y se asegura la recuperación y mantenimiento de áreas de gran riqueza faunística y paisajística. Este proyecto es el fruto de la apuesta, a finales de los años 80, del departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Vitoria. Se trata de una zona que tenía una gran degradación, que se está reconvirtiendo en una red de espacios naturales de gran riqueza ecológica, actuando como verdadero pulmón. El Anillo Verde se inició en 1993 con el parque de Zabalgana y posteriormente, se han



**FIG. 6. Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz**

Fuente: Centro de Estudios Ambientales

incorporado Salburua, Olárizu y el bosque de Armentia. Así, se ha conseguido recuperar las balsas de Salburua (ver FIG. 6), una de las reservas de aves acuáticas más importantes del norte de España. Son cuatro zonas completamente interrelacionadas a través de corredores ecológicos que favorecen la llegada de aves y otras especies que hace apenas una década no se dejaban ver por el territorio alavés. La intención del Ayuntamiento es completar este cinturón verde con el parque lineal del Zadorra y la zona sur de la ciudad.

Por otro lado, Vitoria es la ciudad del Estado que cuenta con más espacios ajardinados de esparcimiento. Existen 4.401.045 metros cuadrados de zonas verdes, lo que significa que, a cada vecino, le corresponden unos 20'5 metros cuadrados de parques y jardines. Se contabilizan alrededor de 65.000 árboles pertenecientes a más de 150 especies distintas y 197.033 arbustos. El número de parques alcanza la cifra de 38 repartidos por toda la ciudad. De hecho, la capital vasca fue galardonada en 1998 con el primer premio a la ciudad del Estado con el mejor diseño y planificación de zonas verdes, concedido por el Instituto Español de Estudios y Arte Paisajística.

A estas acciones el Ayuntamiento destina las siguientes partidas del presupuesto municipal (ver FIG. 7).

#### 4.3.9. Salud y riesgos ambientales

La salud está muy influenciada por el entorno en el que se habita. De este modo, un ambiente sin contaminación, ofrece una mayor calidad de vida y reducen las posibilidades de padecer enfermedades. Así, actuando sobre la contaminación y, principalmente, sobre el problema de tráfico que es el que provoca mayor polución del aire, se puede mejorar la salud de los ciudadanos.

Otro factor menos relevante a considerar, es la conservación y el buen estado de la vía pública, ya que puede prevenir las lesiones accidentales en las calles de la ciudad, que sobre todo afectan a las personas ancianas. También, relacionado con esto, la supresión de barreras arquitectónicas puede favorecer en gran medida la movilidad de personas con discapacidades. A esta partida el Ayuntamiento ha destinado en el año 2001, 47 millones de pesetas.

**Fig. 7. Presupuesto destinado al medio ambiente**

ACCIONES	PRESUPUESTO
Anillo verde	43 mill. Ptas.
Proyecto del Parque Botánico	15 mill. Ptas.
Instalación de riego automático en diferentes parques de Vitoria	50 mill. Ptas.
Mejora en parques y jardines	150 mill. Ptas.
Mejora de espacios verdes en el Casco Histórico	6 mill. Ptas.

Fuente: Presupuesto año 2001. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Por último, otras actividades importantes son el acondicionamiento adecuado del alcantarillado y de los saneamientos, para evitar posibles focos de enfermedades y contaminación.

#### 4.3.10. Información, educación y participación ciudadana

La difusión de la información de temática ambiental como instrumento para mejorar la educación y la concienciación ambiental de la sociedad es una tarea fundamental. En este sentido, es el deber del Ayuntamiento tomar medidas a favor de dicha información y educación. Para ello, publica la Agenda 21, que informa anualmente sobre el estado del medio ambiente en la ciudad, edita una gaceta municipal mensualmente y dispone en su página web de numerosa información sobre sus actuaciones y los acuerdos a los que ha llegado el Pleno Municipal.

Pero, es sin duda, el Centro de Estudios Ambientales, uno de los proyectos más importantes en este ámbito. Este centro pone en marcha numerosas actividades de educación ambiental y realiza numerosas investigaciones a través de su Laboratorio de Investigación y Desarrollo de Sistemas de Información Territorial. Su estructura se consolida en cuatro áreas interrelacionadas que se exponen en el la FIG. 8, así como las tareas que desempeñan cada una de ellas.

Con relación a la gestión territorial, el Laboratorio de Investigación y Desarrollo de Sistemas de Información Territorial desempeña un papel de gran relevancia. Pretende convertirse en un referente de la investigación y el desarrollo de tecnologías relacionados con análisis territoriales y ambientales. Prueba de ello, son algunos de los proyectos llevados a cabo y de gran utilidad para la ordenación del territorio, como por ejemplo:

**Fig. 8. Tareas del Centro de Estudios Ambientales**

ÁREA	TAREAS
Formación y Divulgación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y divulgación ambiental</li> <li>• Programas formativos</li> </ul>
Planificación y Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y ordenación de los recursos ambientales</li> <li>• Restauración ambiental y áreas verdes</li> <li>• Estudios, informes y asesorías medioambientales</li> </ul>
Sistemas de Información Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratorio de investigación y desarrollo de sistemas de información territorial</li> <li>• Infraestructura informática y comunicaciones</li> <li>• Sistema de información ambiental y servicios</li> </ul>
Estudios e Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación al Desarrollo Sostenible</li> <li>• Relaciones exteriores</li> <li>• Investigación</li> </ul>

Fuente: Centro de Estudios Ambientales.

- La determinación de procesos erosivos en el Territorio Histórico de Álava mediante el uso de técnicas de Teledetección espacial.
- El desarrollo del Banco de Datos Territoriales y Ambientales del Territorio histórico de Álava.
- El desarrollo de una aplicación informática para la gestión de espacios verdes de uso público mediante la utilización de herramientas de programación en entornos SIG.
- La elaboración de Tutoriales WWW de teledetección espacial dirigidos a profesionales de la gestión del Territorio y el Medio Ambiente.
- El desarrollo informático para el “Estudio de ordenación del área de Salburua. Directrices y pautas de planeamiento para la extensión por el Este de Vitoria-Gasteiz.”

## 5. CONCLUSIONES

La conclusión principal que se alcanza con este trabajo es la gran interacción que existe entre la planificación territorial y el desarrollo sostenible. Por este motivo, es necesaria la definición de algún tipo de indicador que sintetice las políticas de ordenación del territorio en la Agenda 21, ya que no se recogen en la actual Agenda 21 Local de Vitoria. La introducción de estos indicadores servirían para un mayor control y una mejora en la gestión del uso del suelo.

No obstante, a pesar de la importancia de este tipo de políticas en la consecución de un desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano hay que abarcarlo con acciones globales, ya que no se pueden establecer claramente las relaciones causa-efecto. Por tanto, para que realmente estas políticas creen efectos positivos en el objetivo de sostenibilidad, hay que involucrar a los distintos niveles de gobierno, pero principalmente a las Corporaciones Locales. Incluso, dentro de cada nivel administrativo, debería existir una mayor coordinación entre los diferentes departamentos. Lo óptimo sería que el departamento de Medio Ambiente no fuese un Departamento estanco, sino que tuviese un carácter más horizontal y se integrase en los distintos departamentos. Se podría decir lo mismo del Departamento de

Economía o del Departamento de Asuntos sociales, ya que éstos forman junto con el de medioambiente las tres patas de una Agenda Local 21 y todo ayuntamiento que se embarca en un proceso de este tipo debería no sólo modificar sus actividades sino también su estructura para dotar de mayor coherencia a sus líneas de acción.

También es fundamental la participación ciudadana y su concienciación sobre la necesidad de cambiar las pautas de consumo. En este sentido, el actual Gobierno Municipal de Vitoria no está teniendo muy en cuenta los deseos de las asociaciones de vecinos, y éste, parece ser, es un punto donde el Consistorio no está actuando correctamente. De aquí provienen las numerosas protestas de la ciudadanía reivindicando la resolución de problemas como la carestía de la vivienda, la solución a los problemas de tráfico, la localización de zonas de recogida de basuras, etc., muchos de los cuales son áreas tratadas por la Agenda 21 Local. También es éste uno de los aspectos más criticados de la Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz, ya que no se ha constituido un foro de participación específico para el proyecto, sino que se ha utilizado el Consejo Social de Medio Ambiente, órgano ya existente, para vehicular la participación ciudadana.

Un punto que no se contempla en la Agenda 21 Local de Vitoria es la influencia del consumo sobre el medio ambiente, a pesar de que los hábitos de consumo actuales son generadores directos de contaminación y no son, para nada, sostenibles a escala mundial. Se fomenta la educación ciudadana para el reciclaje, pero no para el consumo responsable. No se actúa tampoco fomentando prácticas comerciales más respetables con el medio ambiente, como por ejemplo, ejercer un mayor control sobre los plásticos y embalajes, sumamente contaminantes y no siempre necesarios.

El Plan de Ordenación Territorial no está teniendo el éxito esperado al no cumplir con su principal misión de hacer frente a la carestía de los pisos en la ciudad. Vitoria es una de las ciudades con mayor precio por metro cuadrado dentro del Estado y esto supone una gran dificultad, sobre todo para los jóvenes y algunos colectivos marginales, de acceso a la vivienda. Tampoco las medidas correctoras adoptadas para paliar esta carestía, como puede ser la construcción de

viviendas de protección oficial, no están siendo del agrado de la mayor parte de la ciudadanía, debido a que los requisitos impuestos son bastantes exigentes. Otro de los efectos palpables de esa política es el proceso degenerativo que se está dando en el casco viejo, donde se está asentando la mayoría de la población inmigrante y se están consolidando bolsas de marginalidad.

Hasta ahora, Vitoria se caracterizaba por ser una ciudad ordenada y con una planificación admirada a nivel internacional, pero debido al gran crecimiento que se está produciendo en los últimos años, se está descuidando dicha planificación. De hecho, la futura construcción de viviendas en Salburua, muy próxima al humedal, pone en peligro esta zona de gran riqueza ecológica.

Las políticas de tráfico y transporte, tan en boga en la actualidad con términos como movilidad sostenible, transporte ecológico, accesibilidad, etc., no están siendo

suficientemente contundentes. Además de las campañas de sensibilización, se deberían emprender políticas que penalicen o limiten el uso del vehículo privado, pero que se desarrollen junto con una política de transporte público integral. En este sentido, no consideramos oportuno el futuro proyecto del tranvía ya que supone un alto coste no sólo en su construcción sino en su futuro mantenimiento dado el reducido número de usuarios previstos. Otras opciones a tener en cuenta son la mejora del sistema de autobuses (incrementar las frecuencias, aumentar la flota, destinar carriles propios para autobuses, analizar recorridos) y el fomento del uso de bicicleta, un vehículo muy apto para una ciudad como Vitoria, pequeña y llana.

Finalmente, en relación al área de energía, la articulación de plantas de cogeneración como experiencias piloto ha sido bastante exitosa, de ahí que se deba pensar en una mayor implantación.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALLENDE, J. (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco, Bilbao.

— (1994): *Desarrollo sostenible. De lo global a lo local*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. III, 104, Madrid.

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (1998a): *Álava al natural*. Monográfico, Gaceta Municipal, 111, Ayuntamiento de Vitoria, Vitoria.

— (1998b): *Revisión del Plan General de Ordenación Urbana*. Ayuntamiento de Vitoria, Vitoria.

— (1999): *Agenda 21. Hacia un desarrollo sostenible*. Gaceta Municipal, 129 especial, Ayuntamiento de Vitoria, Vitoria.

— (2000): *Agenda 21. Hacia un desarrollo sostenible*. Gaceta Municipal, 148 especial, Ayuntamiento de Vitoria, Vitoria.

— (2001a): “Gaceta Municipal n.º 4”, Vitoria.

— (2001b): *Gaceta Municipal n.º 5*, Vitoria.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

— (1992): *Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (1993): *Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento*. Gobierno Vasco, Vitoria.

EL CORREO MONOGRÁFICO (2000): *Medio Ambiente*. El Correo Español, Vitoria.

— (2001): *Vitoria-Gasteiz en el siglo XXI. Presupuestos municipales de 2001*. El Correo Español, Vitoria.

HEWITT Nicola (1995): *Guía Europea para la planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. ICLEI, Friburgo.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA AMBIENTAL (1993): *Programa 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.

PUJADAS, R. & FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Síntesis, Madrid..

Páginas WEB consultadas

<http://www.vitoria-gasteiz.org:80/bwpigrm/index.html>: “Plan Integral de Gestión de Residuos Municipales de Vitoria-Gasteiz”.

<http://www.udaltalde21.net/ageuskadi-programa.htm>: “Agenda 21 Local en Euskadi. Programa 2000-2003 del Gobierno Vasco”.



# Los aparcamientos residenciales, privados y municipales, en el contexto del mercado inmobiliario

Descriptores: Aparcamientos residenciales. Estudios económicos y financieros. Mercado inmobiliario. Barcelona

M. Cristina POBLET FARRÉS

*Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y Profesora titular de la EU de Estudios Empresariales de la UB*

**RESUMEN:** El aparcamiento residencial, concretamente el situado en el subsuelo público (municipal) y el construido en los edificios de vivienda de nueva planta (de vecinos), presentan unas características comunes y diferentes entre ellos. Estas semejanzas y divergencias, analizadas desde el punto de vista financiero, son empíricamente observables en la evolución de los precios que han sufrido los mismos, en la década de los noventa, en la ciudad de Barcelona.

Descriptores: Aparcamientos residenciales. Estudios económico-financieros. Mercado inmobiliario. Barcelona.

## 1. INTRODUCCIÓN

El aparcamiento residencial es el situado en nuestra residencia y por lo tanto el correspondiente al origen de los trayectos realizados con el vehículo privado. Este aparcamiento puede realizarse en la vía pública o fuera de ella, en aparcamientos de propiedad, garajes o aparcamientos municipales, tal como muestra la FIG. 1.

El estudio de este sector en la ciudad de Barcelona muestra como el papel de los estacionamientos de fuera de la calzada, y concretamente el municipal y el situado en los edificios de viviendas de nueva construcción, denominado comúnmente de vecinos, han vivido una dinámica propia

respecto los de la calzada y los ofrecidos en garajes privados.

Y precisamente, sobre estas dos categorías de aparcamientos, el aparcamiento municipal y privado residencial (de vecinos), es posible sistematizar las características de la oferta, de la demanda y del mercado donde están inmersos. La confrontación de estos dos mercados nos permitirá entender las interacciones que se establecen entre los mismos, sus aspectos comunes y diferenciales.

El estudio empírico de esta comparativa, analizada en el ámbito de la ciudad de Barcelona en la década de los noventa, se ha basado en la observación de la evolución de los precios de ambos sectores, concretamente se han comparado los precios de venta de los

FIG. 1. Composición de la oferta de aparcamiento residencial

Aparcamiento en la calzada	Calzada
Aparcamiento fuera de la calzada	Aparcamiento municipal
	Aparcamiento privado (garajes)
	Aparcamiento privado no residencial
	Aparcamiento privado residencial (vecinos)

aparcamientos privados con los precios de venta de los aparcamientos municipales. Hay que destacar que en los aparcamientos municipales no se produce una transmisión de la propiedad del aparcamiento sólo se transmite o cede el uso durante un periodo de cincuenta años<sup>1</sup>. Este detalle jurídico va a tener un reflejo económico desde el punto de vista del precio de cesión de estas plazas de aparcamiento.

Finalmente analizamos las diferencias de carácter financiero existentes entre ambas alternativas de adquisición.

2. ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES DE LOS MERCADOS DE APARCAMIENTOS RESIDENCIALES

2.1. Introducción

Los elementos que distinguen los mercados de los aparcamientos residenciales, municipales y de vecinos, pueden ser analizados según si son características específicas de la demanda, de la oferta, o del mercado. Estas características quedan resumidas en la FIG. 2.

2.2. Características de la oferta

En al caso del aparcamiento residencial en la ciudad de Barcelona cabe distinguir la existencia de dos agentes igualmente activos, el privado y el público.

2.2.1. Oferta privada de aparcamientos

El promotor privado de aparcamientos residenciales no es otro que el de viviendas de nueva construcción. Las decisiones sobre el número de aparcamientos a construir dependen del proyecto de construcción de las viviendas. Normalmente el aparcamiento es considerado un producto residual dentro de las operaciones inmobiliarias (Fundación de estudios inmobiliarios, 1999). El número de plazas ofrecidas presenta un comportamiento creciente respecto a los precios (función de oferta normal) y por lo tanto en un entorno de precios alcistas (y/o de expectativas favorables) la tendencia promotora es la de aumentar el número de plazas a construir. Cabe resaltar que la actividad constructora de aparcamientos en el propio edificio de viviendas está sujeta a la normativa urbanística y ordenanzas existentes que establecen, normalmente, un

FIG. 2. Elementos diferenciales entre el mercado del aparcamiento residencial, privado y municipal

	Aparcamiento municipal	Aparcamiento privado (de vecinos)
Oferta	Promotor público	Promotor privado
Demanda	No se adquiere la propiedad	Se adquiere la propiedad
Mercado	Pautas establecidas por motivos urbanos (movilidad) y de déficit	Pautas seguidas de tipo inmobiliario

Fuente: elaboración propia.

<sup>1</sup> A partir de este momento llamaremos a esta cesión del derecho de uso de una plaza de aparcamiento municipal, cdu.

numero de plazas, mínimas o máximas, por vivienda construida<sup>2</sup>.

Precisamente, en Barcelona, la evolución del número de plazas de aparcamiento construidas así como del promedio del numero de plazas de aparcamiento construidas por vivienda (ratio de plazas por vivienda) reflejan un comportamiento sujeto a la evolución y expectativas del sector inmobiliario, tal como revelaremos más adelante aunque anticipamos, en la FIG. 3, su evolución más reciente. Señalemos la tendencia creciente que presenta el cociente de plazas de aparcamiento por vivienda construida desde 1988 hasta 1992 y su posterior caída (FIG. 3).

Por lo tanto, en la ciudad de Barcelona, se han incorporado al stock de plazas de aparcamiento situadas en viviendas, unas 8.000 plazas anuales en la década de los noventa. Esta dinámica compensa una situación de partida caracterizada por el escaso numero de viviendas que dispone de plazas de aparcamiento en el mismo edificio.

**FIG. 3. Evolución del número de plazas de aparcamiento construidas en edificios de viviendas y del ratio de plazas de aparcamiento construidas por vivienda. Periodo 1988-2000**

Año	Nº de plazas	Ratio
1988	5.166	1,56
1989	11.245	2,84
1990	9.043	2,30
1991	7.367	3,15
1992	5.842	3,22
1993	6.647	2,41
1994	5.275	2,12
1995	7.026	1,77
1996	5.074	1,52
1997	8.592	1,48
1998	8.647	1,41
1999	9.149	1,30
2000	6.802	1,35

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Actuación Urbanística. Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>2</sup> La tendencia de la normativa y ordenanzas en la ciudad de Barcelona ha sido la de incrementar los módulos mínimos o numero de plazas mínimas por vivienda construida.

Según el Censo de Viviendas de 1990, en la ciudad de Barcelona, el 86% de los edificios destinados a vivienda familiar no disponían de plazas de garaje y el número de plazas totales era de 199.280.

### 2.2.2. Oferta pública de aparcamientos

El promotor público de aparcamiento residencial es la autoridad municipal. La construcción de este tipo de aparcamiento, que llamaremos municipal, puede ser realizada directamente<sup>3</sup> o mediante concesiones a empresas privadas. Los objetivos que se persiguen con esta intervención en el mercado no coinciden, en principio, con los de la iniciativa privada. La construcción de aparcamiento municipal está inmersa dentro de las estrategias municipales sobre la gestión de la movilidad y de reducción del déficit de aparcamiento residencial.

Concretamente, en Barcelona, el Ayuntamiento de la ciudad ha desarrollado desde 1983 tres Planes-programas de aparcamientos. La filosofía de estos planes ha sido la de eliminar el déficit de plazas de aparcamiento residencial. Con este objetivo se pretende mejorar la movilidad e incrementar los espacios destinados a los peatones.

Los datos del aparcamiento municipal construido en la ciudad de Barcelona reflejan el crecimiento continuo del subsuelo público dedicado a este fin. Concretamente el número de plazas municipales, diferenciadas según si son de gestión directa o en concesión a empresas privadas, se disparan a principios de los noventa tras un periodo de crecimiento lento pero sostenido (FIG. 4).

Se ha de tener presente que no todas las plazas de aparcamiento creadas en los aparcamientos municipales son residenciales, también se incluyen plazas para la rotación.

En 1968 se inician las primeras concesiones sobre la construcción y explotación de aparcamientos municipales en Barcelona. Sin embargo, es el año 1982, con la creación de la Sociedad Municipal de Aparcamientos, el que marca el inicio de una nueva etapa del aparcamiento municipal. Su

<sup>3</sup> El Ayuntamiento de Barcelona tiene centralizada la gestión, en materia de aparcamientos, en la sociedad municipal SMAS,SA (Societat Municipal d'Aparcaments i serveis, SA) creada el año 1982.

**FIG. 4. Evolución del número de plazas de aparcamiento municipal en la ciudad de Barcelona (stoks) en al período 1968-2000**

Año	Concesiones	Gestión directa	Aparcamiento Municipal total
1968	2.682	—	2.682
1982	6.878	659	7.539
1988	7.608	3.374	10.982
1989	7.608	3.613	11.221
1990	7.889	4.105	11.994
1991	8.426	5.770	14.196
1992	10.104	11.686	21.790
1993	11.827	12.641	24.468
1994	10.866	14.176	25.042
1995	16.802	15.045	31.847
1996	22.353	16.075	38.428
1997	23.807	16.353	40.223
1998	25.674	14.391	40.065
1999	25.750	15.244	40.997
2000	26.560	15.669	41.725

Fuente: Dirección de Servicios de Transportes y Circulación. Ayuntamiento de Barcelona.

nivel de participación sobre el total de plazas de aparcamiento disponibles en Barcelona ha crecido ininterrumpidamente desde entonces. Cabe destacar que esta participación ha presentado un comportamiento desigual entre 1982 y 2000, siendo los periodos 1991-92 y 1995-96 los que han producido mayor número de plazas municipales.

Si hablamos en términos de oferta global, la evolución más reciente de la oferta de aparcamiento en Barcelona queda reflejada en la FIG. 5. En ella destaca, por un lado, la reducción de las plazas en la calzada y por otro el crecimiento de las plazas de fuera de la calzada, especialmente las correspondientes a los aparcamientos de vecinos que presentan un aumento de 7.466 y 12.840 plazas en los periodos 1998-97 y 1999-98 respectivamente.

### 2.3. Características de la demanda de aparcamientos

Normalmente se aceptan la distinción entre la necesidad de un bien respecto la

**FIG. 5. Evolución reciente de la oferta de aparcamiento en la ciudad de Barcelona 1997-2000**

	1997	1998	1999	2000
Plazas calzada	173.040	171.641	167.065	164.718
Plazas fuera calzada	408.744	423.075	438.085	438.085
Vecinos	274.019	281.485	294.325	294.325
Públicas	134.725	141.590	143.760	143.760
<b>Total</b>	<b>581.784</b>	<b>598.106</b>	<b>605.150</b>	<b>602.803</b>

Fuente: Vía Pública, Ayuntamiento de Barcelona.

demanda del mismo. Si aplicamos este principio sobre el mercado de los aparcamientos residenciales podremos distinguir los factores que generan la necesidad respecto los que son demanda efectiva.

La necesidad de aparcamiento residencial está determinada por la evolución de población, grado de envejecimiento, creación de núcleos familiares así como de otros factores no poblacionales como la evolución de la movilidad o los desplazamientos urbanos o interurbanos, el número de turistas, su antigüedad o potencia, etc. Sin embargo la demanda efectiva de aparcamientos depende, básicamente, de las variables económicas; precio del aparcamiento y renta disponible.

La evolución de las fuerzas creadoras y destructoras de necesidad de aparcamiento residencial en Barcelona, según la dinámica más reciente vivida por esta ciudad, queda resumida en la FIG. 6.

Las cifras que hay detrás de este resumen de fuerzas son las siguientes:

- Los datos de la evolución de la población en la ciudad de Barcelona reflejan una caída permanente de residentes desde 1975 (1.751.136 personas) al 1.503.451 de personas a 1 de enero de 1999. Este descenso de habitantes se explica por dos fenómenos. En primer lugar, el movimiento migratorio a favor de los municipios del área y región metropolitana. En segundo lugar, un crecimiento vegetativo negativo con una población cada vez más

**FIG. 6. Resumen de fuerzas creadoras y destructoras de necesidad de aparcamiento residencial**

<b>Fuerzas creadoras y destructoras</b>	<b>Efecto sobre la necesidad de aparcamiento residencial</b>
Evolución de la población: Reducción Envejecimiento Movimiento migratorio hacia el área metropolitana	Reducción de la necesidad de aparcamiento residencial
Dinámica residencial: Aumento del número de hogares	Incremento de la necesidad de aparcamiento residencial
Evolución del número de turismos: Estancamiento del censo Escasa renovación del parque Aumento de la potencia	Incertidumbre sobre la necesidad de aparcamiento residencial

envejecida. Este es uno de los factores que disminuyen la presión sobre la necesidad de aparcamiento residencial en Barcelona.

- Sin embargo, existe una dinámica poblacional, que juega a favor de las fuerzas creadoras de demanda de aparcamiento. Se ha denominado dinámica residencial y registra la evolución del número de hogares que se crean en este contexto. Los últimos datos correspondientes a esta ciudad indicaban un crecimiento del número de hogares en el periodo 1981-1991 de un 0,5% a pesar de que la población se redujera en un 6,2% y un aumento del 0,12% en el periodo 1991-1996 compatible con una reducción de la población del 8,2%.
- Finalmente, por lo que respecta a la evolución del censo de turismos y su composición, cabe destacar el estancamiento del número de turismos durante el periodo 1996-1999 y la sensible reducción sufrida en el año 2000. De forma que actualmente el número de turismos en Barcelona asciende a 621.003 cuando en 1996 era de 624.893. Sin embargo, estas cifras pueden esconder dos fenómenos importantes; el ritmo de renovación

que se produce en el parque de turismos y la composición del mismo según su potencia. Concretamente, por lo que respecta a la renovación, el parque de turismos de Barcelona ha ido envejeciendo durante el periodo 1996-2000, es decir, la incorporación de nuevos vehículos no ha sido suficiente para compensar el nivel de envejecimiento global del resto de turismos de la ciudad. Actualmente la edad promedio de un turismo, en Barcelona, se sitúa en 9,5 años aproximadamente. Y con respecto a la potencia fiscal de los turismos, el porcentaje correspondiente a los vehículos de más de 12,1cf aumenta constantemente desde el 37% de 1996 al 43,7% del 2000. Así mismo el segmento de menor potencia (de 0,1 a 9,9cf) decrece del 24,5% al 18,7% durante el mismo periodo. En definitiva tenemos un censo de turismos estancado, aunque cada vez más potente, y con un potencial de renovación pendiente. Esta combinación de datos no nos permite determinar con exactitud si los efectos sobre la necesidad de aparcamiento serán positivos o negativos a corto plazo.

## 2.4. Características del mercado

Una de las características intrínsecas del mercado inmobiliario es la lentitud de los procesos de ajuste del mercado. En el caso, por ejemplo, del mercado de la vivienda de nueva construcción ésta se produce debido a; la lentitud de respuesta de la oferta ante cambios en el contexto inmobiliario y también a la lentitud de la demanda, que no puede ajustar instantáneamente la elección de una unidad de vivienda ante cambios en variables como la renta o los precios, debido a los fuertes costes de transacción (de búsqueda, de traslado, de contratación, etc.) que existen en el mercado y que explicaría por que las familias permanecen en la misma vivienda un promedio elevado de años. En el caso de Barcelona un 27,4% de la población permanecía más de 25 años ocupando la misma vivienda a principios de los noventa (RAFOLS & *alia*, 1997).



Esta lentitud de respuesta característica del mercado de la vivienda de nueva construcción, no se da en la misma magnitud en el mercado del aparcamiento residencial.

Primero, por lo que respecta a la oferta, al estar integrada por dos operadores igualmente activos, el promotor privado y la autoridad municipal, los niveles de respuesta ante cambios en los factores que determinan este mercado son más rápidos. Ya hemos dicho que el Consistorio puede realizar una auténtica política de mercado abierto, creando más plazas de aparcamiento municipales, cuando se considera que el mercado necesita incrementar el número de las mismas. Concretamente, la dotación de aparcamiento fuera de la calzada se considera un factor que influye positivamente en la mejora de las condiciones de movilidad al liberar espacio en superficie para otros usos. Por otro lado, el promotor privado reacciona disminuyendo o aumentando el ratio de plazas de aparcamiento por vivienda construida según cual sea la evolución del mercado inmobiliario.

Segundo, por lo que respecta a la demanda, existen en menor intensidad que en el mercado de la vivienda costes de transacción. Los de búsqueda disminuyen ya que la plaza de aparcamiento estará situada en un radio próximo a la vivienda, que no suele superar los 300 metros. No existen gastos de mudanza o de traslado pero si de notariales si se decide por la adquisición en propiedad. Finalmente el esfuerzo financiero necesario para la adquisición de una plaza no es comparable al de la vivienda y por lo tanto las restricciones financieras serán un factor limitativo, en la adquisición de un aparcamiento, en las unidades familiares que están fuertemente endeudadas.

Tenemos, en definitiva, por un lado, menores rigideces o más capacidad de respuesta de la oferta global del mercado de aparcamientos residenciales, en comparación con el mercado de la vivienda, gracias a la capacidad de la Autoridad Municipal en crear plazas de aparcamiento municipales. Y por el lado de la demanda menor necesidad de planificación previa sobre la decisión de adquisición de una plaza y menores restricciones al crédito o financiación excepto en agentes que ya están fuertemente endeudados.

### 3. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS APARCAMIENTOS RESIDENCIALES MUNICIPALES Y LOS SITUADOS EN LOS EDIFICIOS DE VIVIENDAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN, EN LA CIUDAD DE BARCELONA

Las diferencias intrínsecas existentes entre los aparcamientos residenciales, municipales y de vecinos, en Barcelona en la década de los noventa, son observables en la evolución de los precios de sus respectivos mercados.

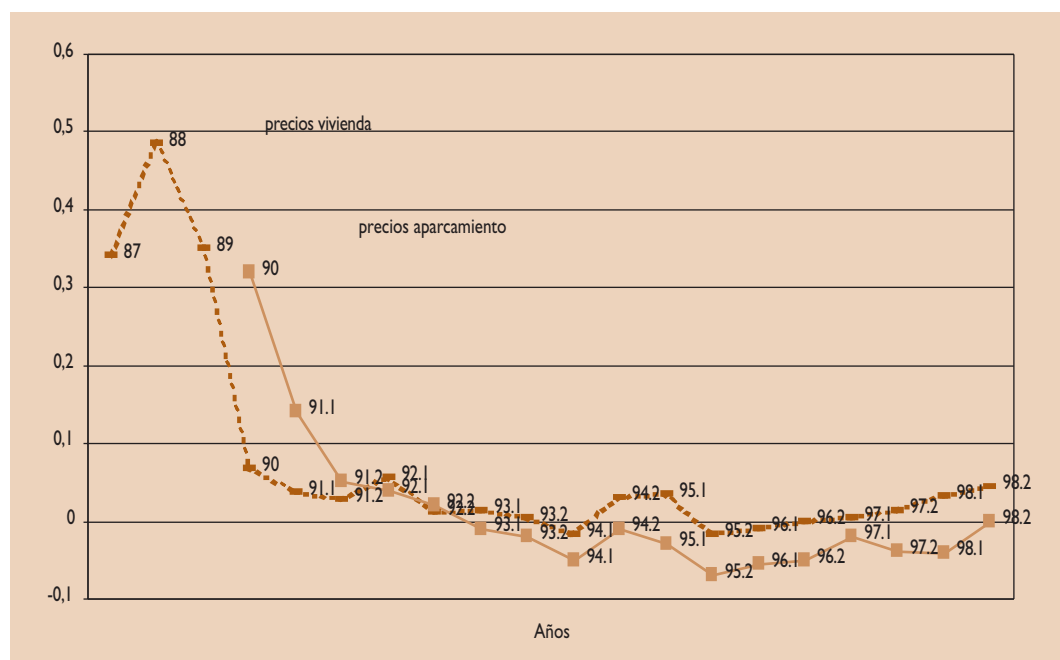
#### 3.1. Evolución de los precios de los aparcamientos situados en los edificios de viviendas de nueva construcción

Antes de empezar esta comparación vamos a analizar la evolución de los precios de los aparcamientos construidos en las viviendas de nueva planta así como el ratio de plazas ofrecidas por vivienda construida (FIG. 7).

**FIG. 7. Evolución de los precios de los aparcamientos residenciales privados y la oferta de plazas por vivienda (en euros)**

Año	Precios aparcamientos (media ciudad)	Variación porcentual	Plazas de aparcamiento por vivienda
1988	—	—	1,56
1989	13.090,3	—	2,84
1990	17.237,0	31,7	2,30
1991	20.118,9	16,7	3,15
1992	21.495,2	6,8	3,22
1993	21.152,6	-1,6	2,41
1994	19.773,3	-6,5	2,12
1995	18.063,4	-8,6	1,77
1996	16.359,5	-9,4	1,52
1997	15.325,8	-6,3	1,48
1998	14.424,3	-5,9	1,41
1999	16.527,8	14,0	1,30
2000	16.527,8	0,0	1,35

Fuente: Tecnigrama, Ayuntamiento de Barcelona y elaboración propia.



**FIG. 8. Evolución de los precios de las viviendas y de los aparcamientos (en porcentajes, tanto por uno)**

Fuente: Tecnigrama y elaboración propia.

Los datos anteriores muestran un aumento de los precios de los aparcamientos situados en las viviendas de nueva promoción en el periodo 1989-1992. Ante esta evolución de los precios el promotor privado reacciona incrementando el número de plazas de aparcamiento construidas por vivienda. A partir del 92-93 empieza una fuerte recesión de precios. El sector reacciona disminuyendo la oferta de plazas por vivienda, con lo que se sitúa, en el año 2000, en una ratio mínimo de 1,35 plazas por vivienda.

Este perfil de precios crecientes hasta 1992 está perfectamente relacionado con el contexto inmobiliario de subida de precios de la vivienda de finales de los ochenta principios de los noventa. Sin embargo, los datos estudiados, de ambos sectores en la ciudad de Barcelona, reflejan un alargamiento de la subida de precios para el segmento de plazas de aparcamiento y una posterior caída más dramática y persistente que la de la vivienda (FIG. 8).

### 3.2. Comparación entre los precios de los aparcamientos situados en los edificios de viviendas de nueva construcción y los municipales

Una vez situados en la dinámica de precios que ha sufrido el promotor privado en la construcción de sus aparcamientos, vamos a introducir la evolución correspondiente a los precios registrados por el promotor público.

Cabe señalar que no estamos realizando una comparación homogénea ya que confrontamos precios de adquisición de propiedad, para los aparcamientos privados, y precios de cesión de derecho de uso para un período de cincuenta años, para los aparcamientos municipales. Esta heterogeneidad va a ser analizada desde el punto de vista financiero en el apartado 3.3.

A partir de la comparación de precios entre los aparcamientos privados y los municipales con cesión de derecho de uso durante cincuenta años<sup>4</sup> (cdu), durante el

<sup>4</sup> Sólo se han considerado los precios de venta de las plazas con cesión del derecho de uso a cincuenta años de la Sociedad Municipal de Aparcamientos. Por lo tanto

no están incluidos los precios solicitados por el resto de aparcamientos municipales que están en régimen de concesión.

periodo 1989-2000, la FIG. 9 nos muestra dos tipos de información:

- La respectiva a los precios de cada segmento del mercado, es decir los cdu y los privados. Dentro de cada categoría se distingue, a su vez, los precios aplicados en los aparcamientos municipales residenciales (cdu residencial) de los que se establecen en aparcamientos mixtos (cdu mixto)<sup>5</sup>. Esta distinción la trasladamos al sector privado, por lo que el precio del aparcamiento privado residencial y privado mixto incluye los precios de las plazas privadas situadas en los distritos donde se construye aparcamiento municipal residencial y mixto respectivamente.
- La correspondiente al sobreprecio o diferencial entre el precio del aparcamiento privado y el precio del

cdu público. Este sobreprecio se calcula en términos absolutos y relativos.

Las principales conclusiones de los datos de la FIG. 9 son:

- Los precios de adquisición de los aparcamientos situados en edificios de vivienda de nueva construcción (privados) son siempre superiores a los precios de adquisición de cdu (municipales) en un 74,3% de promedio. No es lo mismo, des del punto de vista económico, vender la propiedad de un bien que ceder a cincuenta años su uso. Sin embargo, los compradores de plazas de aparcamiento municipales en cdu pueden actuar como propietarios durante el periodo de la cesión ya que tienen capacidad para ceder, a su vez,

**FIG. 9. Comparación entre los precios de las plazas municipales (cdu) y privadas**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2000	Promedio 1989-2000
<b>Precios (en euros)</b>											
Cdu residencial	7.723,0	11.809,9	9.120,4	8.905,2	9.578,9	8.919,0	7.482,6	8.684,6	7.468,8	—	8.854,7
Cdu mixto	10.136,1	11.329,1	14.875,0	12.520,9	11.628,4	10.735,9	12.921,8	10.652,9	—	13.222,3	12.002,5
<b>Cdu promedio</b>	<b>8.929,5</b>	<b>11.569,5</b>	<b>11.997,7</b>	<b>10.713,0</b>	<b>10.603,7</b>	<b>9.827,4</b>	<b>10.202,2</b>	<b>9.668,8</b>	<b>7.468,8</b>	<b>13.222,3</b>	<b>10.420,3</b>
Privado residen*	12.020,2	14.646,7	21.047,4	19.492,6	19.844,8	19.017,8	16.781,5	15.513,9	14.424,3	—	16.976,6
Privado mixto*	13.107,5	17.335,6	26.333,3	21.602,8	21.502,4	18.483,5	18.327,9	16.269,4	—	17.429,4	18.932,4
<b>Privado ciudad*</b>	<b>13.107,5</b>	<b>17.329,6</b>	<b>21.406,2</b>	<b>22.034,3</b>	<b>21.502,4</b>	<b>20.236,7</b>	<b>18.256,9</b>	<b>16.334,9</b>	<b>14.950,2</b>	<b>16.527,8</b>	<b>18.168,7</b>
<b>Sobreprecio (en euros)</b>											
Cdu residencial	4.297,2	2.836,8	11.927,1	10.587,4	10.265,9	10.098,8	9.298,9	6.829,3	6.955,5	—	8.121,9
Cdu mixto	2.971,4	6.006,5	11.458,3	9.081,9	9.874,0	7.747,6	5.406,1	5.616,5	—	4.207,1	6.929,9
<b>Promedio</b>	<b>4.177,9</b>	<b>5.760,1</b>	<b>9.408,5</b>	<b>11.321,3</b>	<b>10.898,8</b>	<b>10.409,2</b>	<b>8.054,8</b>	<b>6.666,1</b>	<b>7.481,4</b>	<b>3.305,6</b>	<b>7.748,4</b>
<b>Sobreprecio (en porcentaje)</b>											
s/residencial	55,6%	24,0%	130,8%	118,9%	107,2%	113,2%	124,3%	78,6%	93,1%	—	94,0%
s/mixto	29,3%	53,0%	77,0%	72,5%	84,9%	72,2%	41,8%	52,7%	—	31,8%	57,3%
<b>s/promedio</b>	<b>42,5%</b>	<b>38,5%</b>	<b>103,9%</b>	<b>95,7%</b>	<b>96,0%</b>	<b>92,7%</b>	<b>83,1%</b>	<b>65,7%</b>	<b>100,2%</b>	<b>25,0%</b>	<b>74,3%</b>

Fuente: Tecnigrama, SMAS,SA y elaboración propia.

<sup>5</sup> Los aparcamientos residenciales sólo incluyen plazas de esta categoría, mientras que los mixtos incluyen plazas

residenciales y de rotación.

- a terceros las plazas adquiridas o bien a alquilarlas.
- Incluso dentro de los precios de los cdu existen diferencias según si son plazas vendidas en aparcamientos estrictamente residenciales de las plazas vendidas en aparcamientos mixtos (con plazas residenciales y de rotación). Concretamente los precios de venta de los cdu son superiores en los aparcamientos mixtos en un promedio, para toda la serie temporal, del 35,5% aproximadamente. Esta diferencia interna de precios es fruto de una doble convergencia que se produce en los aparcamientos mixtos. En primer lugar, estos están localizados en zonas con ciertos niveles de actividad económica por lo que a los problemas de aparcamiento residencial se le añade los del aparcamiento por rotación. En segundo lugar, el número de plazas en cdu ofrecidas en un aparcamiento mixto es menor que en los aparcamientos residenciales. En definitiva, la oferta inicial de plazas en cdu es mucho más restringida y además se ofrece en zonas con problemas añadidos al aparcamiento residencial en los aparcamientos municipales mixtos.
  - La evolución del diferencial de precios de los aparcamientos privados (o sobreprecio) respecto los cdu presenta una fuerte desviación en el periodo 1991-1995 (datos sombreados) en donde se superan los datos promedio de cada serie. Si, por ejemplo, en el año 1990, el precio de un cdu mixto se situaba en torno de los 11.329,1 euros, el precio de los privados situados en las mismas zonas estaba en 17.335,6 euros. Este sobreprecio de 6.006,5 euros (53%) se dispara al año siguiente hasta un 77%. Es decir los precios de los aparcamientos privados crecen mucho más que los municipales en los años de precios máximos de este mercado (1991-1992) tal como hemos reflejado en la fig.7.
  - Los sobreprecios máximos se producen el año 1991, se pagaban 11.927,1 más de euros por un aparcamiento privado, respecto un cdu residencial, o 11.458,3 euros de más, respecto una plaza en un cdu mixto. En promedio es el año 1992 el que genera mayores diferenciales a favor del aparcamiento privado (datos en negrita).
  - Este menor crecimiento del precio de las plazas municipales puede responder a distintos motivos:
  - A los distintos resortes que mueven los objetivos de las autoridades municipales respecto los promotores privados (recordar FIG. 2).
  - A la distinta percepción existente entre los compradores de plazas de aparcamiento, entre lo que es adquirir en propiedad respecto la cesión o adquisición a cincuenta años. En realidad se trata de dos productos muy distintos des del punto de vista financiero tal como veremos en el punto 3.3.

### 3.3. Comparativa financiera entre la adquisición de la propiedad, el alquiler y la cesión de derecho de uso (cdu)

Es posible definir semejanzas y diferencias entre la cesión o cdu de una plaza de aparcamiento, por un lado, y la propiedad y el alquiler por el otro.

#### A. Adquisición de la propiedad versus cdu

Por lo que respecta a la comparación cdu y propiedad, cabe decir que presentan inicialmente una aparente similitud; la necesidad de realizar el desembolso o pago de su precio (financiado o no) al inicio del periodo de contratación o adquisición. Sin embargo, posteriormente son muy diferentes des del punto de vista financiero. Esta distinta naturaleza proviene de la limitación temporal que presenta una cesión respecto la propiedad.

Si realizamos la comparación entre el valor de una plaza adquirida en propiedad respecto la adquirida en cesión a cincuenta años, veremos que el valor de la propiedad aumenta en función de la inflación de precios sufrida por este sector mientras que el valor de un cdu al cabo de cincuenta años es cero. De forma que se está dispuesto a pagar

mayores precios para la propiedad al existir el valor añadido de la compra por inversión (que en principio no está clara en la adquisición de cdu). Por lo tanto, este aumento del valor es el que justifica la adquisición de la propiedad de estos bienes inmobiliarios. Así tenemos que, en un periodo suficientemente largo como son cincuenta años, el valor final de una inversión en plazas de aparcamiento superará ampliamente el valor inicial de la misma en una tasa de rentabilidad determinada por la evolución del sector. En las cesiones esta reserva de valor que caracteriza a los activos inmobiliarios queda seriamente afectada por la limitación temporal que incorpora. Concretamente, y según el principio de compra por inversión, en las adquisiciones del derecho de uso, podemos distinguir dos momentos de tiempo distintos:

- el correspondiente a la vigencia del contrato, es decir durante los cincuenta años de cesión, el propietario puede ceder (o vender) a su vez esta cesión a un precio de venta que no está regulado<sup>6</sup>, es decir se establecerá aquel que pacten las partes. Sin embargo hay que tener presente que este precio de venta estará influido por la restricción que supone la caída del valor de esta cesión a medida que se acerca al final del periodo de concesión. También se pueden alquilar las plazas en cdu a terceros.
- el final del periodo de cesión, caracterizado por la pérdida total del valor de este producto puesto que finaliza la cesión de su uso.

Por lo tanto, nos encontramos con una primera alternativa, adquisición de propiedad, que presenta un valor al final de un periodo de tiempo, por ejemplo cincuenta años, incrementado por la subida de precios del sector y una segunda alternativa, la cesión del derecho, que presenta un valor final nulo.

Esta gran diferencia es la que justifica unos precios de venta de las plazas de

aparcamiento privadas superiores a las plazas en concesión en los aparcamientos municipales, definido como sobreprecio en el epígrafe 3.2. y FIG. 9.

Por lo tanto, según este planteamiento, ¿Qué puede justificar, des del punto de vista de un potencial comprador de una plaza de aparcamiento que se decante por el cdu?<sup>7</sup> Seguramente la inexistencia de oferta de plazas de aparcamiento privadas.

#### B. Alquiler versus cdu

Otra forma de entender el precio de adquisición de la cesión del derecho de uso, desde el punto de vista financiero, sería el de considerarlo como el pago anticipado de un alquiler de cincuenta años. A partir de esta afirmación previa podemos desarrollar distintos análisis financieros.

En primer lugar, y a partir de los precios aplicados a los últimos cdu correspondientes al año 2001 por SMAS,SA, se puede calcular el precio del alquiler que teóricamente se estaría pagando, durante cincuenta años, cuando se adquiere un cdu a dichos precios. Los resultados se han calculado suponiendo dos tasas de inflación distintas, el 2% y el 3% anual, y en cada caso se han aplicado tres escenarios distintos respecto a los tipos de interés (FIG. 10). Para obtener estos resultados se ha supuesto que el precio de adquisición de un cdu equivale al valor actual de la renta que genera el pago de un alquiler, que se revisa anualmente al 2% o el 3%, durante 50 años. El cálculo se ha desarrollado suponiendo los tipos de interés y la tasa de inflación constantes a lo largo de todo el periodo.

Según estos resultados, por ejemplo, el pago de 11.419 euros por la adquisición de una plaza en concesión equivale financieramente, y con los supuestos antes establecidos, al pago mensual de un alquiler de 23,932 euros (aplicada una inflación del 2% anual y un tipo de interés del 3%) o bien al pago de 55,666 euros mensuales (suponiendo una inflación del 3% anual y un tipo de interés del 9%).

El cálculo de la tasa interna de rentabilidad (TIR) nos proporciona otra

<sup>6</sup> Los Pliegos de Condiciones que rigen los contratos con SMS,SA no incluyen ningún tipo de regulación o precios máximos.

<sup>7</sup> No tenemos en cuenta la posibilidad de que el comprador potencial se encuentre en un nivel elevado de endeudamiento y sea éste el motivo por el cual se decanta por el producto con un precio de adquisición inicial inferior.



FIG. 10. Alquiler teórico mensual correspondiente a los precios de cdu (en euros)

Precios cdu	Inflación 2%			Inflación 3%		
	Tipos de interés					
	3%	4%	5%	7%	8%	9%
15.025	31,493	38,759	46,747	54,993	63,942	73,239
11.419	23,932	29,456	35,526	41,794	48,598	55,666
7.603	15,933	19,611	23,656	27,827	32,352	37,058
7.513	15,747	19,377	23,373	27,496	31,968	36,620

Fuente: SMAS,SA y elaboración propia.

interesante reflexión financiera. De la agregación de los flujos correspondientes, en primer lugar, al pago por la adquisición de una plaza en cdu con los alquileres que actualmente se pagan en la ciudad de Barcelona, en segundo lugar, obtenemos la TIR o tipo de interés (i) de esta operación. De hecho, no existe, como en el caso de los datos de compra de plazas de aparcamiento obtenidos de Tecnigrama, una estadística o base de datos de los alquileres que actualmente se pagan en Barcelona por las plazas de aparcamiento. Sin embargo, si que se puede apreciar, observando este segmento del mercado, que los alquileres solicitados oscilan mayoritariamente en un intervalo de 84,142 hasta 114,192 euros mensuales.

Concretamente, si al precio de adquisición de una plaza en cdu de 15.025 euros, que representa un flujo negativo al inicio del periodo por este valor, le contraponemos los alquileres anuales que nos estamos ahorrando con esta inversión, en este ejemplo de 1.009,7 euros anuales (84,142 euros mensuales) en el primer año, y aplicando un incremento anual del 2%, la TIR obtenida es del 8% anual. El cálculo financiero es el correspondiente a la fórmula siguiente:

$$-15,025 = \frac{1.009,7}{(1+i)} + \frac{1.029,9}{(1+i)^2} + \dots$$
$$\dots + \frac{2.664,4}{(1+i)^{50}}$$

Si ampliamos este cálculo al resto de precios de cdu de la FIG. 10, a los dos alquileres mensuales antes mencionados de

84,142 y 114,192 euros y aplicando unas tasas de inflación anual del 2% o 3%, los resultados obtenidos son los de la FIG. 11.

Las tasas internas de rentabilidad aumentan para los precios de cdu menores así como para mayores alquileres considerados. Estas rentabilidades son realmente elevadas si las comparamos con las de un instrumento libre de riesgo como es la deuda del estado correspondiente a las obligaciones a 30 años que proporcionan actualmente una rentabilidad del 5,75% anual.

Sin embargo, para ser del todo exactos con la realidad, cabe añadir un factor que juega a favor del alquiler y en contra del cdu. Éste el correspondiente a los gastos de mantenimiento que se han de cubrir cuando se posee una plaza en concesión. Según información facilitada por SMAS,SA estos pueden alcanzar los 24,04 euros mensuales (en aparcamientos con vigilancia las 24 horas al día). Los valores actuales correspondientes a estos gastos y calculados según los parámetros hasta ahora utilizados serían los de la FIG. 12.

Por lo tanto, este producto se presenta más interesante des del punto de vista

FIG. 11. TIR correspondientes a los cdu

Inflación	2%		3%	
Alquiler	84,142	114,192	84,142	114,192
15.025	8%	11%	9%	12%
11.419	11%	14%	12%	15%
7.603	15%	20%	16%	21%
7.513	15%	20%	16%	21%

**FIG. 12. Valor actual correspondiente a los gastos de mantenimiento de un cdu (en euros)**

Inflación	2%			3%		
Tipo de interés	3%	4%	5%	7%	8%	9%
Valor actual Gastos mantenimiento 24,04 euros	11.467,3	9.315,7	7.741,1	6.563,1	5.648,3	4.928,3

financiero, incluso considerando los gastos de mantenimiento. Pero es posible añadir una última consideración a favor del cdu respecto al alquiler. El pago por la adquisición de un cdu al inicio del periodo de los cincuenta años supone un blindaje ante posibles subidas de precios del sector. El precio de un alquiler está sujeto a incrementos, normalmente los de la inflación prevista. De manera que el recibo mensual de un pago de alquiler actual de 84,142 euros dentro de cincuenta años se convierte en 222,031 euros, si se considera una inflación anual del 2%, o bien en 358,125 euros, si la inflación anual es del 3%. Cuando se adquiere un cdu y pagas al inicio del contrato la cantidad estipulada, queda eliminado este riesgo inherente en el mercado del alquiler.

#### 4. CONCLUSIONES

El estudio de la evolución del aparcamiento residencial municipal y el residencial privado situado en los edificios de vivienda de nueva construcción en la ciudad de Barcelona nos advierte de la existencia de unos elementos comunes y otros diferenciales desde el punto de vista económico y financiero.

De entrada, presentan elementos específicos desde la consideración de los componentes de la demanda, la oferta y el mercado donde se encuentran inmersos. Concretamente y en primer lugar, el aparcamiento municipal se caracteriza por ser el ofrecido por la autoridad municipal y por lo tanto sus decisiones se rigen por principios de carácter urbano, como la movilidad o la cobertura del déficit de plazas de aparcamiento. Los compradores de este producto o demanda no adquieren la

propiedad, sólo el derecho de uso durante cincuenta años.

En segundo lugar, el aparcamiento privado construido en edificios de vivienda, al ser ofrecido por promotores privados sigue los parámetros inmobiliarios que rigen el sector. Los demandantes de este producto adquieren la propiedad del mismo.

En Barcelona, la evolución de la oferta de ambos sectores ha sido dinámica en la década de los noventa. Sin embargo las previsiones de crecimiento de la necesidad de demanda de aparcamiento residencial en la ciudad, analizadas a partir de los factores que la generan y la reducen, no son claras.

Del estudio de la evolución de los precios de ambos sectores, es decir de los precios de venta del sector privado y de los precios de cesión de uso (cdu) de los aparcamientos públicos, se obtienen interesantes resultados.

De la comparación de la evolución de los precios de ambos segmentos de mercado, se llega a la conclusión de que los precios de venta son siempre superiores a los de los cdu. Este diferencial se amplía en los años 1991 hasta 1995. Precisamente durante el periodo 1991-1992 se producen los mayores precios del mercado del aparcamiento privado en Barcelona.

Estas divergencias observables entre los precios de adquisición y los cdu las trasladamos al estudio de sus características financieras. Es decir, aunque son aparentemente productos similares presentan unas peculiaridades financieras muy concretas. Estas peculiaridades nos permiten añadir una tercera alternativa a la adquisición y a la concesión que es el alquiler de plazas de aparcamiento. Con las tres figuras o alternativas disponibles realizamos un escueto análisis financiero con el cual, y con las restricciones explícitamente consideradas, llegamos a la conclusión de

que la cdu se convierte en una auténtica tercera vía cuando no se dispone de plazas privadas o bien se consideran excesivamente caras, y más interesante que el alquiler,

tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista del blindaje o cobertura ante el riesgo de subidas del precio de este mercado.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (varios años): Anuari estadístic.

DIRECCIÓN GENERAL DEL TESORO Y POLÍTICA FINANCIERA (2001): Boletín mensual nº 86 octubre Disponible en internet "http://www.mineco.es/tesoro/duda/boletin/sp/apartados/bol21.htm"

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS INMOBILIARIOS (1999): Libro blanco del sector inmobiliario, Ministerio de Fomento, Madrid.

LÓPEZ, M. A. (1992): "Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda" en: Investigaciones económicas (segunda época), vol.16, pág.3-41.

POBLET, M. C. (2000): Anàlisi econòmica dels aparcaments per a turismes. Estudi concret de

l'aparcament residencial a la ciutat de Barcelona. Tesis doctoral leída en la Facultad de Económicas de la Universidad de Barcelona.

RÀFOLS, J. *alia* (1997): Dinàmiques residencials a la ciutat de Barcelona, Patronat Municipal d'Habitatges, Ayuntamiento de Barcelona.

SMAS, S. A. (varios años) Informes anuales.

SMITH, L. B. & K. ROSEN & G. FALLIS (1988): "Recent Developments in Economic Models of Housing Markets", en Journal of Economic Literature, vol.26, pág. 29-64.

SORRIBES, J. (1997): Comprendre i gestionar la ciutat: un assaig d'economia i política urbana, Universitat de València, València.

TECNIGRAMA, (varios años), Informe de coyuntura inmobiliaria.

## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### Environmental Costing as a Legal and Technical Instrument of Administration in (Spanish Administrative) Guidelines 85/337, 97/11 and 2001/42

J. ALLI ARANGUREN

Environmental cost surveying as laid out in Guidelines 85/337, 97/11 and 2001/42 is here felt to offer a technical and legal instrument worthy of its place when calculating policy and program strategy as well as the environmental impact concomitant upon any works or services initiative.

It is here claimed that the instrument, within prospective methodologies, allows for a systematised prevision in sequence of the effects of projections and interventions. Furthermore, it is claimed that this is an administrative procedure that would incorporate the considering of environmental impact as a matter of course indecision making and this with guaranteed participation and publicity.

### The Rural Question: a Pathology of the Planning of the Countryside

J. GARCÍA-BELLIDO

The paper analytically laments the ever hastening decline of the countryside, seeing this as not just a matter of bucolic witlessness and weak-kneed policy but rather as something quite structural and historically inescapable and the reforce a result of a process as ill-defined as irreversible and wide spread. This process, in its turn, is berated as being born of deeply rooted mental attitudes that run from shifting of responsibility unworthy of Pilate, a capacity for doubt fit to beggar St. Thomas Didymus and sheer treason enough to shame Judas. The author furthers his job in hand by making an analysis the all-Spain minimum cultivated lot as an example of parochial blindness as to un-stoppable breaking down of the working countryside, by then turning on the gentle habits of the Law as with illegal building and present day planning policy. As the author understands the matter, were anything of any worth to be politically undertaken to hold back, amend or off set this sad state of affairs, this would needs originate at levels of government of much greater administrative and civic scope and impact than those at which any remedy could hope to find its first movers thanks to the matter being decided upon but locally and this by a host of mutually obstructing minor bodies of competence each making its own piddling decisions for its own mole-sighted reasons and thus contribution to its own and everyone's slow but eventual disaster. The author concludes that only when the situation has irreversibly climaxed beyond all amending and with ecological reform become an impossibility will the powers that be become aware that something is indeed seriously amiss to then react no doubt too late and, by then, to no point.

### Local Territorial Administration and the Environment: the City of Vitoria/Gasteiz

C. ECHEBARRÍA & I. AGUADO MORALEJO

The paper aims at an analysis of Land Planning policy in the light of Local Agenda 21 that sprang from the 1998 Declaration of Concord as to the Sustained Growth of Vitoria/Gasteiz. Among other headings, those of urban pollution, traffic, transport, water, the natural environment and biodiversity are here considered in order to demonstrate the initiatives in these fields undertaken for this Basque Capital and which have earned it the right to claim for itself a warrantable ecological standing. The paper is rounded out by a listing of the short-falls to date and less happy aspects of this city and territorial land planning along with a mention of future projects.

### Municipal and Private Residential Parking and the Real Estate Market

M. C. POBLET

The paper observes similarities as well as differences as between municipal residential parking and that provided in newly built private Housing. An analysis of the price changes for residential parking space and the financing of the same during the 90s in Barcelona is used to point up these similarities and differences.



# El subsector inmobiliario marca el ritmo de la economía

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista.Vocal del Consejo Superior de Estadística

*“La accesibilidad se define aquí como la parte de los ingresos que requieren los nuevos prestatarios (compradores por primera vez o anteriores propietarios que se desplazan) para hacer frente a los pagos de los préstamos. Esencialmente equivale a medir en que grado resulta posible hacer frente al crédito hipotecario en la primera etapa de la nueva hipoteca. Cuanto menor es la parte de la renta familiar destinada a dicho propósito, más accesible resulta el endeudamiento hipotecario”*

BARRY NAISBITT,

“Observations on Recent Trends in Regional Housing Affordability”.

*Housing Finance*, 63, Spring 2002.

## I. INTRODUCCIÓN

El primer semestre de 2002 se ha caracterizado por la presencia de una recuperación económica mas moderada de lo que apuntaban las previsiones efectuadas al comienzo del año. El ritmo de crecimiento de la mayoría de los indicadores ha mejorado respecto del correspondiente al último cuatrimestre de 2001, pero dicha situación no ha logrado traducirse en una mejoría neta de las expectativas empresariales. El impacto derivado del fin del proceso especulativo asociado con la introducción de las nuevas tecnologías ha afectado negativamente a la inversión empresarial. El comercio mundial ha crecido lentamente en dicho semestre , con lo que la

aportación del resto del mundo al crecimiento económico está siendo muy modesta , tanto en España como en el conjunto de países de la Zona Euro.

En este contexto, los precios inmobiliarios han continuado creciendo en un amplio número de países de la Unión Europea y en Estados Unidos durante 2002, a la vista de que la vivienda se ha convertido en un activo “refugio” a efectos de colocación del ahorro. El proceso inflacionario citado está siendo apoyado de forma evidente por la persistencia de los bajos tipos de interés, que en términos reales han descendido en la primera parte de 2002, a la vista de la aceleración experimentada por la tasa de inflación. Dentro de la Zona Euro los efectos inflacionarios del “redondeo” asociado con la

introducción del euro se ha dejado sentir durante los primeros meses de 2002.

Tras subir en 2000-2001 por encima del 15% anual en España, los precios de las viviendas han continuado aumentando en España en los primeros meses de 2002, especialmente en las costas y en las principales ciudades, que son las zonas donde las compras de vivienda con carácter de colocación del ahorro presentan unas expectativas mas fundadas de rentabilidad. El carácter de activo refugio alcanzado en los dos últimos años por la vivienda complica el acceso a los hogares que acceden por primera vez, puesto que, a pesar de los bajos tipos de interés vigentes, el esfuerzo de acceso preciso para lograr el acceso en forma de propiedad resulta muy elevado para los mismos.

El mercado inmobiliario aparece en España en 2002 profundamente dependiente de la persistencia de unos tipos de interés reducidos como los presentes en el primer semestre de este año. Las previsiones apuntan hacia una moderada elevación de dichos tipos, elevación que no ha tenido lugar ante la actuación continuista de los bancos centrales, que prefieren soportar algo mas de inflación a contribuir a frenar la lenta recuperación registrada durante el periodo de tiempo analizado. El fuerte auge de la demanda de vivienda de los últimos meses de 2001 puede contribuir en España a que los descensos previsibles en las iniciaciones de viviendas sean moderados en 2002, con lo que la actividad constructora todavía mantendrá un perfil entonado en el presente ejercicio y en el medio plazo.

## 2. UNA RECUPERACIÓN DÉBIL

La economía española desaceleró su ritmo de crecimiento en 2001, reduciéndose el aumento real del PIB de España desde el 4,1% de 2000 hasta el 2,8% de 2001. La acusada desaceleración de las exportaciones de mercancías y servicios, que pasaron de crecer un 9,6% en 2000 a hacerlo en solo un 3,4% en 2001, y el retroceso registrado por la inversión en bienes de equipo (-2,2%) fueron los principales factores del menor crecimiento global en el transcurso del pasado año.

El consumo privado y la construcción fueron los motores del crecimiento de la actividad productiva en España en 2001,

situación que no se ha modificado apenas en el primer trimestre de 2002. La aportación al crecimiento del resto del mundo resultó ser ligeramente negativa en 2001, advirtiéndose plenamente en la economía española las consecuencias del bajo crecimiento del comercio mundial en 2001.

El descenso acusado de la inversión productiva en 2001, que ha continuado en el primer trimestre de 2002, ha reflejado el cambio espectacular experimentado en las expectativas empresariales a raíz de ponerse de manifiesto los excesos inversores y especulativos desarrollados en el terreno de la introducción de las nuevas tecnologías de la información. El descenso de la inversión en bienes de equipo ha estado acompañado por una evolución de tono bajista en las bolsas de valores durante buena parte de 2001 y en el primer semestre de 2002.

La desaceleración del crecimiento se advirtió en España en el menor aumento del numero de empleos en 2002 (2,0%, frente al 4,7% en 2000). El menor aumento de los precios de consumo en 2001 (2,7% fue el crecimiento del IPC en el pasado año, frente al 4% de 2000) se apoyó sobre todo en los menores precios de la energía y en el mejor comportamiento del componente de alimentos elaborados. El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente alcanzó el 3,5% del PIB corriente de 2001. El impacto del importante déficit corriente de la economía española ha quedado limitado desde la inclusión de la peseta en el euro. La aparición de desequilibrios de inflación y de balanza de pagos no ha requerido de políticas de signo deflacionista para atenuar la posible presión vendedora sobre la divisa nacional, como sucedió en etapas cíclicas del pasado equivalentes a las de 2000-2001.

Las previsiones económicas para 2002 tienen un carácter mas positivo para España y para el conjunto de la economía de la Zona Euro respecto del año anterior, aunque los aumentos medios de las principales magnitudes resultarán ser inferiores a los de 2001. La recuperación, de confirmarse plenamente, se dejaría sentir especialmente en los aumentos de los indicadores económicos en términos diciembre/diciembre. A lo largo de los cuatro primeros meses de 2002 han aparecido abundantes indicios de mayor dinamismo en abundantes indicadores, aunque los ritmos de crecimiento

resultan ser en muchos casos inferiores a lo previsto. La desconfianza persiste en los mercados de capitales a la llegada del verano de 2002, donde domina una tendencia poco clara y escasamente expansiva en las cotizaciones bursátiles.

Las tensiones geopolíticas (violencia en Oriente Medio, nuevas amenazas terroristas, avance de posiciones extremas en los resultados electorales de Europa Occidental) no están favoreciendo una recuperación clara de las expectativas empresariales. Los precios del petróleo han aumentado de forma moderada en 2002 y existen unas expectativas alcistas moderadas en lo que se refiere a la evolución de los tipos de interés. Una confirmación del crecimiento de la economía devolvería la confianza a los mercados de capitales, pero bastaría la aparición de nuevas incógnitas acerca de la intensidad de la recuperación para añadir nuevos impulsos bajistas a dichos mercados.

Las previsiones de primavera de la OCDE y de la Comisión Europea indican que el crecimiento del PIB en España en 2002 se situará en torno al 2,1%, crecimiento que descansaría en un papel neutral del resto del mundo. La posible recuperación debería dejarse sentir en una mayor expansión de las exportaciones en la segunda parte de 2002 (FIG. 1), apoyándose mientras tanto el moderado crecimiento de la economía en la fuerza que sigue manteniendo la construcción y en el consumo privado, magnitud esta última menos dinámica en 2002 que en años precedentes. Las previsiones apuntan hacia una desaceleración del consumo de las familias respecto de los últimos años, hasta crecer en 2002 por debajo del 2%. También volvería a retroceder en 2002 la inversión en bienes de equipo según las citadas previsiones, manteniendo la construcción un crecimiento en torno al 5%. El crecimiento previsto para la economía española volverá a superar en 2002 al del conjunto de la Zona Euro (FIG. 2), habiendo contrastado el fuerte diferencial de crecimiento de España con dicha área en el primer trimestre de 2002, en el que el aumento real del PIB fue solo del 0,1% en la Zona Euro, frente al 1,9% correspondiente a España.

Las restantes previsiones acerca de la actuación de la economía española en 2002 apuntan hacia un aumento del índice de precios de consumo algo superior al de 2001,

**FIG. 1. Economía Española, 2001-2002. Principales macromagnitudes. Tasas reales de crecimiento anual**

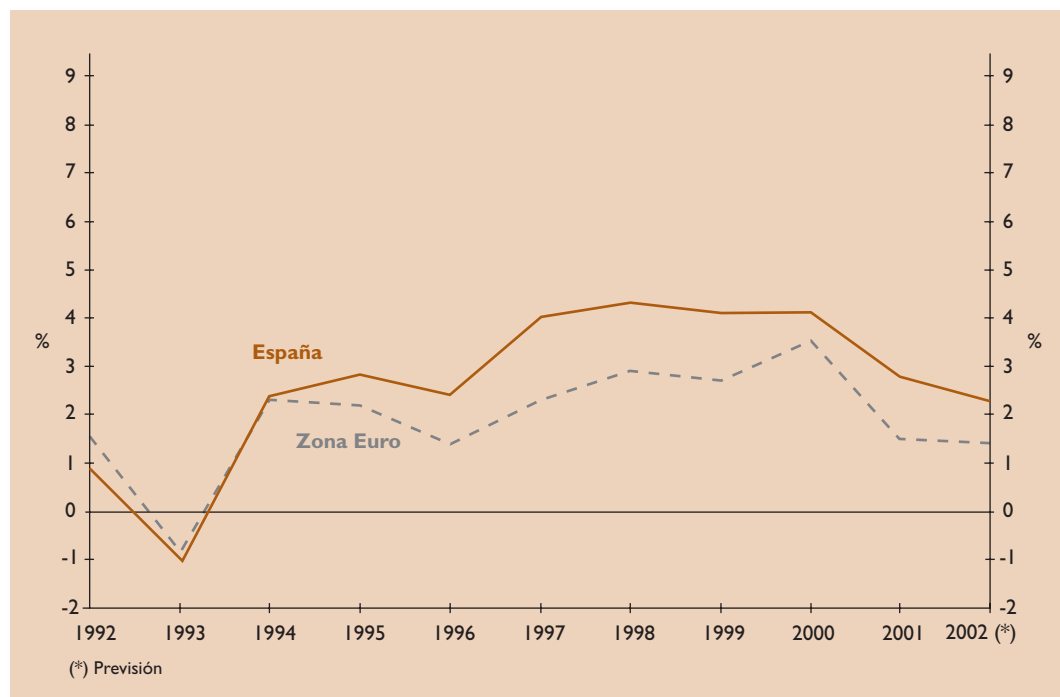
Macromagnitudes	2001/ 2000	2002.IV/ 01.IV	2002/ 2001 (Previsión)
1.Demanda Interna	2,9	2,4	2,0
1.1 Consumo Privado	2,7	1,7	1,8
1.2 Consumo Público	3,1	3,5	2,8
1.3 F.B.C. Fijo	2,5	0,7	1,9
Construcción	5,7	5,0	—
Bienes de Equipo	-2,2	-6,4	-1,4
2. Exportaciones	3,4	-3,2	3,3
3. Importaciones	3,7	-1,6	3,0
4. PIB, precios mercado			
4.1 España	2,8	2,4	2,1
4.2 Zona Euro	1,6	0,1	1,3
Indicadores			
5. Empleo. Ocupados	2,0	2,2	1,2
6. Precios.IPC (D/D)	2,7	(**) 3,4	3,3
7.Balanza de Pagos. Saldo	-2,6	—	-2,9
Cuenta Corriente (%PIB)			
8. Salarios por persona ocupada	3,5	3,7	3,3
9.Tipos de Interés (%)			
9.1. Euribor, 1 mes (%)	3,4	3,4	3,5
9.2. Euribor, 1 año (%)	3,3	3,7	3,6

(\*) Datos "brutos" de Contabilidad Nacional para las macromagnitudes.

(\*\*) Julio 2002/Julio 2001

Fuente: INE, BE, OCDE, Comisión Europea

que aumentaría entre un 3 y un 3,5% en 2002 (diciembre / diciembre), crecimiento menos acusado que el registrado en los primeros meses de 2002 (3,6% ha sido el crecimiento experimentado en abril de 2002 sobre el mismo mes de 2001), un tanto espoleado por los efectos inflacionistas del redondeo asociados con la introducción del euro. El déficit corriente de la balanza de pagos se reduciría en 2002 respecto del de los dos años precedentes, moviéndose alrededor del 3% del PIB. El sector público mantendría un perfil neutral en lo relativo a su incidencia sobre la



**FIG. 2. Economía española y zona Euro. Crecimiento real del PIB**

Fuente: OCDE.

evolución de la economía española. Los indicadores de la economía española correspondientes a los primeros meses de 2002 reflejan, entre otros aspectos, un aumento del desempleo en el primer trimestre del año, un persistente aumento de la afiliación a la Seguridad Social, una moderada recuperación de la producción industrial y un aceleración de los precios de consumo, asociada esta última con el citado proceso de redondeo que ha acompañado la implantación del euro. En el comportamiento bajista de las cotizaciones bursátiles en los mercados de valores ha incidido el efecto de la crisis argentina y la generalizada crisis por la que atraviesan las empresas de telecomunicaciones.

La fuerte recuperación del crecimiento en la economía norteamericana en el primer trimestre de 2002 no ha contrarrestado el efecto depresivo generado sobre las expectativas por elementos tales como las incertidumbres sobre la realidad de las empresas, derivadas de crisis como la de Enron, la persistencia de la crisis de Argentina y las abundantes incertidumbres políticas exacerbadas tras los sucesos del 11.S.

Los bajos tipos de interés vigentes, la reducción generalizada de los impuestos directos y el impulso positivo producido sobre el consumo familiar por los persistentes aumentos de los precios de la vivienda en numerosos países occidentales (USA, Reino Unido, España, Holanda, Irlanda) han contribuido a mantener mas entonada la demanda interna en el conjunto de la OCDE. La solidez de la recuperación depende, sin embargo, del posible cambio de signo de las expectativas, factor este último especialmente trascendente tras el “pinchazo de la burbuja” especulativa asociada con la implantación de las nuevas tecnologías, que está dando lugar a crisis empresariales generalizadas en el terreno de las telecomunicaciones, como ya se ha indicado, proceso este último que aún no ha desarrollado plenamente sus consecuencias.

## 2. POLÍTICA DE VIVIENDA

La distribución del cupo global de financiación con destino a las actuaciones protegidas de política de vivienda para el

Programa 2002 y la aprobación del proyecto de ley de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas son las novedades mas recientes de la política de vivienda. El RD. 1/2002 definió las líneas básicas del Plan de vivienda 2002-05. La Orden de Ministerio de Fomento de 11.2.02 estableció el mecanismo de fijación del tipo de interés de los créditos convenidos para el cuatrienio de aplicación del plan, así como también fijó en 17.200 millones de euros la cuantía máxima de los citados préstamos a conceder en el citado periodo. La Resolución del Ministerio de Fomento de 19.4.02 (BOE 18.4.02) fijó en el 4,45% (TAE) el tipo de interés de los créditos convenidos a conceder durante 2002.

La Orden FOM/1060/2002 de 3 de mayo. (BOE 14.5.02) ha establecido el volumen máximo de préstamos cualificados a conceder por entidades de crédito para financiar el Programa 2002, asignando territorialmente el 80% de la cuantía máxima de las concesiones. Dicha cuantía total se ha fijado por el gobierno en 3.805 millones de euros (633.016 millones de pesetas), correspondiente a alrededor de 85.000 actuaciones protegidas. Este objetivo queda por debajo de los correspondientes al anterior Plan 1998-2001, aunque resulta próximo a los niveles de aplicación efectiva de dichos objetivos, muy inferiores a los objetivos establecidos para cada año. Con anterioridad a la citada Orden del Ministerio de Fomento, las entidades de crédito han firmado convenios con el Ministerio de Fomento garantizando financiación convenida para los cuatro años del plan.

La cuantía máxima de los créditos a conceder en 2002, con destino a las actuaciones protegidas, se ha distribuido por autonomías en un 80%, correspondiendo a Cataluña la cuantía máxima, 545,1 millones de euros, el 17,9% del total territorializado, seguida de la Comunidad Valenciana (14,4%) y de Madrid (14,3%) FIG. 3. Llama la atención el menor cupo asignado a Andalucía, a pesar de ser la autonomía con mayor población de España y de caracterizarse por un elevado nivel tradicional de construcción de este tipo de viviendas. Los cupos establecidos dependen también del volumen solicitado por cada autonomía y no parecen haberse producido significativas "quejas" públicas como

**FIG. 3. Política de Vivienda. Préstamos Convenidos. Programa 2002. Distribución por Comunidades Autónomas de la Financiación territorializada máxima. Millones euros**

Comunidades Autónomas	Mill. Euros	(%)
1. Andalucía	304,9	10,0
2. Aragón	128,4	4,2
3. Asturias	79,7	2,6
4. Baleares	71,8	2,4
5. Canarias	137,2	4,5
6. Cantabria	66,6	2,2
7. Castilla y León	186,9	6,1
8. Castilla-La Mancha	145,4	4,8
9. Cataluña	545,1	17,9
10. Extremadura	111,0	3,6
11. Galicia	140,4	4,6
12. Madrid	435,2	14,3
13. Murcia	181,5	6,0
14. Rioja	63,4	2,1
15. C.Valenciana	437,9	14,4
16. Ceuta-Melilla	8,1	0,3
Total territorializado	3043,6	100,0
Cuantía no territorializada	761,0	
Financiación Máxima 2002	3.804,60	

Fuente: Boletín Oficial del Estado, 14.5.2002, pág.17.485.

consecuencia de las cuantías asignadas entre autonomías, posiblemente por el mayor margen que deja el 20% de la financiación máxima dejado a disposición de las nuevas peticiones que se efectúen a partir del 30 de octubre. Navarra y País Vasco quedan fuera de la distribución citada, puesto que estas dos autonomías negocian directamente el cupo de financiación con las entidades de crédito, no accediendo tampoco a las ayudas públicas estatales asociadas con las actuaciones protegidas citadas, situación establecida al comienzo de la década de los años noventa.

En 2002 se recuperó algo la actividad constructora ligada a las viviendas de protección pública, aumentando en un 6,8% el total de viviendas iniciadas acogidas a las ayudas derivadas de la política de viviendas,



correspondiendo el mayor crecimiento a las iniciaciones de viviendas protegidas de promoción privada, a la vez que experimentó un aumento notable el total de rehabilitaciones de viviendas acogidas a dichas ayudas (7%) (FIGS. 4 y 5). La mayor actividad desarrollada en los años inmediatamente anteriores a la actual etapa expansiva inmobiliaria en materia de construcción de viviendas protegidas se

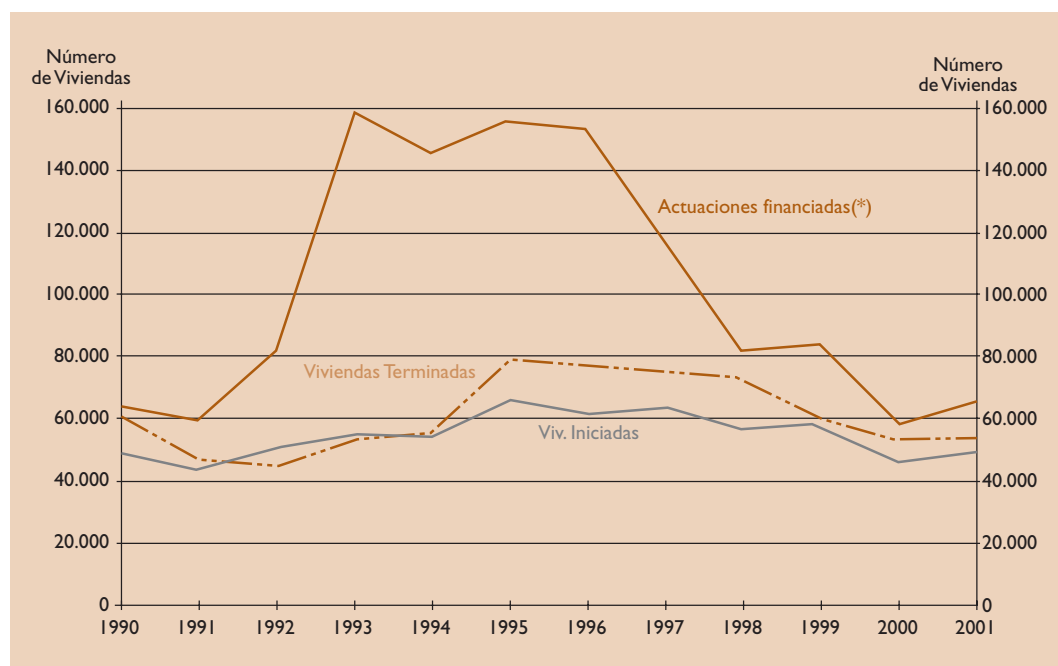
advierte en el hecho de que las terminaciones de VPO vienen superando en los últimos cinco años a las iniciaciones de dicho tipo de viviendas, lo que también puede indicar la presencia de un cierto alargamiento del plazo de construcción, retraso acentuado por la intensa actividad constructora existente en el segmento libre de la construcción residencial.

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 31.5.2002 ha aprobado el Proyecto de Ley de

**FIG. 4. Viviendas afectadas por la política de vivienda**

	2000 (Cifras absolutas)	Variación 2001/2000 (%)	2001(*) (Cifras absolutas)
I. Viviendas iniciadas de protección oficial. Total	45.766	6,8	48.861
I.1. VPO Promoción privada	36.779	7,0	39.363
I.2. VPO Promoción pública	1.876	2,8	1.928
I.3. VPO Régimen Especial	7.111	6,5	7.570
2. V.V. Terminadas	52.853	-0,1	52.782
3. V.V. Rehabilitadas	36.408	48,6	54.114
4. VPO sobre total de viviendas iniciadas	8,6%		9,3%

Fuente: Ministerio de Fomento.



**FIG. 5. Política de vivienda: actuaciones financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas**

Fuente: Ministerio de Fomento.

Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que ha reducido el número de tramos de dicho impuesto y pretende incentivar la oferta de viviendas de alquiler desde el sector privado. La previsión es que dicho proyecto afecte a las rentas de 2003. Los rendimientos netos derivados del alquiler de las viviendas se deducirán en un 15%, obteniéndose tales rendimientos tras la deducción previa de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición de la vivienda. Se podrá deducir hasta un 3% del coste de adquisición o del valor catastral en concepto de amortización, así como los tributos y recargos no estatales. La deducción se elevará hasta el 40% en el caso de viviendas arrendadas entre el 19.4.02 y el 31.12.04. Se reducirá al 15% (ahora es el 18%) el tipo a aplicar a las plusvalías derivadas de la venta de una vivienda, si se han obtenido en un plazo superior a un año desde la adquisición.

El estímulo fiscal citado puede llevar a un aumento de la oferta privada de viviendas de alquiler. Se sigue manteniendo la ausencia de neutralidad fiscal entre las dos formas básicas de acceso a la vivienda, propiedad y alquiler, a lo que hay que añadir que las ayudas directas también se concentran en el acceso a la propiedad. La medida en cuestión tiene interés, aunque la citada falta de neutralidad convierte en transitorio el periodo de alquiler para los hogares que acceden a la vivienda bajo esta forma de tenencia.

### 3. MERCADO INMOBILIARIO

La información disponible más reciente acerca de la evolución del mercado inmobiliario en España revela que las transacciones siguen manteniendo en 2002 un ritmo elevado, a pesar de que el descenso de las iniciaciones de viviendas producido en 2001 parecía reflejar una evolución menos firme de la demanda. El comportamiento alcista de las ventas en las zonas costeras y en las áreas metropolitanas ha frenado en el primer semestre de 2002 el posible descenso adicional que en 2002 hubiese tenido lugar en las iniciaciones de nuevas viviendas. El aumento continuo que viene experimentando en España el número de hogares, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Población

Activa, aparece como el impulsor más directo de la demanda de vivienda. El continuo aumento de los precios de las viviendas refleja la persistencia del proceso de creación de nuevos empleos, el mantenimiento de unos tipos de interés reducidos y la presencia de unas expectativas alcistas que hacen atractivo para numerosos hogares la adquisición de una vivienda con el propósito de rentabilizar el ahorro así invertido.

La información procedente de Tinsa revela que las **tasaciones** de viviendas han mantenido en los primeros cinco meses de 2002 el intenso empuje alcanzado en él último cuatrimestre de 2001, empuje producido en los meses previos a la implantación del euro en doce de los quince países de la Unión Europea. El total de tasaciones de viviendas en enero-mayo de 2002 ha crecido en un 40% sobre el mismo periodo de 2001, correspondiendo el mayor aumento interanual a las viviendas usadas, que han crecido por encima del 50% (FIGS. 6 y 7). Las tasaciones de inmuebles distintos a la vivienda han retrocedido en los primeros meses de 2002, lo que indica que la situación del inmobiliario no residencial tiene bastante menos fuerza que la correspondiente a la construcción residencial, reflejando la demanda de oficinas y de naves industriales el retroceso de la inversión productiva.

La información disponible sobre la evolución de la construcción ha confirmado que en 2001 registraron descensos los indicadores asociados con la iniciación de nuevas viviendas, aunque persistió en dicho año el crecimiento de la actividad constructora. Las viviendas iniciadas, aunque retrocedieron en 2001 sobre el año precedente (FIG. 8), volvieron a superar las 500.000 en el conjunto del año (523.700 fue el total anual, compuesto por 523.700 viviendas libre y 48.800 protegidas), recuperándose moderadamente las iniciaciones de viviendas protegidas, como ya se señaló en el apartado anterior. Los proyectos visados por arquitectos y aparejadores descendieron en 2001 entre un 5 y un 10% sobre el año anterior, destacando también el retroceso experimentado por las hipotecas urbanas registradas. La actividad en el conjunto del sector de la construcción creció en un 5,7% en 2001, según las estimaciones de la Contabilidad Nacional, donde la

**FIG. 6. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)**

	2000/1999	2001/2000	2002/2001	Último dato
1. Tasaciones de vivienda.Tinsa				
1.1. Total	0,4	4,6	30,8	Mayo
1.2. Tasaciones de viviendas	-2,3	4,1	41,9	
1.2.1. VV.Nuevas	4,4	5,4	37,9	
1.2.2. VV.Usadas	-12,6	0,8	50,9	
1.3. Tasaciones de Inmuebles, excluida vivienda	12,3	6,6	-7,2	
2. Hipotecas Urbanas Registradas				
2.1. Número total	8,4	-6,8	11,4	Febrero
2.2. V.V proyectadas	11,8	-8,0	4,2	
2.3. V.V construidas	6,3	-7,0	12,1	
3. Proyectos CC Arquitectos				
3.1. Total viviendas	-0,6	-5,5		
3.2. VPO	-24,0	-11,2		
3.3. VV.Libres	1,9	-5		
4. Proyectos CC Aparejadores (viviendas)				
4.1. Total Obra Nueva y Ampliación-Reforma	6,6	-10,9		
4.2. Obra Nueva	3,9	-12		
4.3. Ampliación y Reforma	38,3	-1,2		
5. Viviendas iniciadas	4,5	-1,8		
6. Viviendas terminadas	16,7	21,5		
7. Materiales de construcción				
7.1. Producción Industrial	4,9	1,2	3,2	Abril
7.2. Precios industriales (diciembre/diciembre)	1,7	2,0	1,8	Abril
8. Consumo aparente de cemento	11,0	8,0	8,8	Abril
9. Encuesta coyuntural de la construcción				
9.1. Total construcción	6,9	7,4		
9.2. Edificación	7,3	5,6		
9.3. Ingeniería Civil	1,2	10,4		
10. Encuesta de Población Activa				
10.1. Empleo.Ocupados	8,8	6,1	6,7	2002 / I
10.2. Hogares	1,1	2,2	2,4	2002 / I

Fuente: INE, Ministerio de Fomento y TINSA.

construcción volvió a ser el sector de la economía que registró el mayor aumento real del valor añadido en 2001.

La evolución expansiva de la construcción se vio confirmada por el claro aumento registrado en 2001 por indicadores representativos de la actividad constructora tales como el volumen de obra ejecutada en la

construcción, según la Encuesta Trimestral de la Construcción del Ministerio de Fomento, el consumo aparente de cemento (8,0% fue el aumento) y el empleo (EPA) en la construcción, que creció en un 6,1%, tras los fuertes crecimientos de los tres años precedentes. El sector de la construcción ha registrado así, durante cuatro años

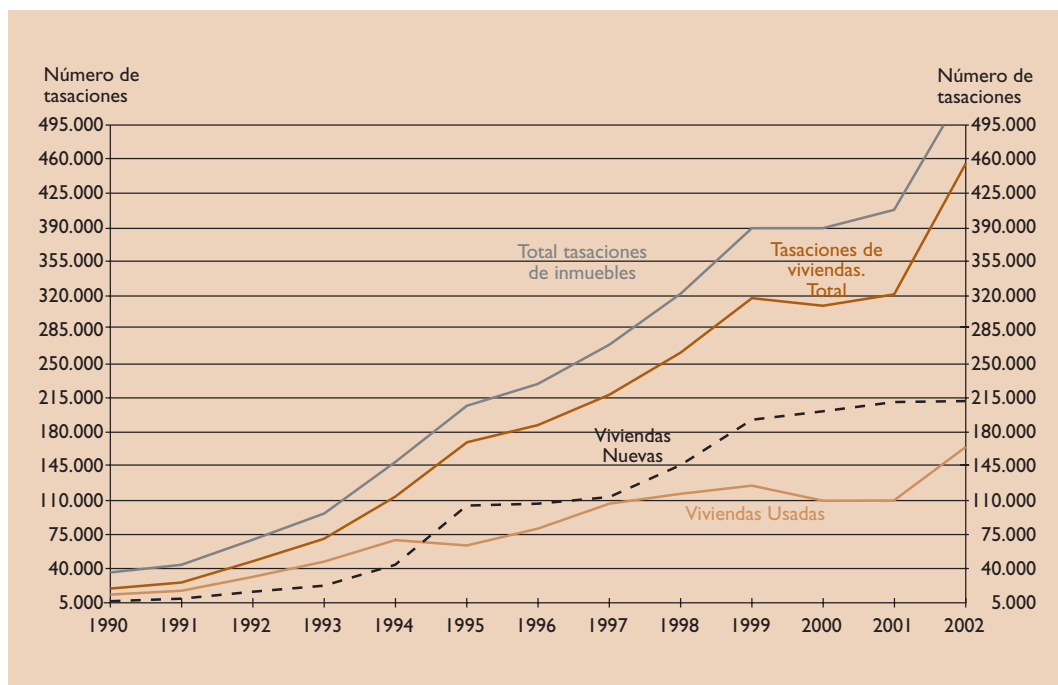


FIG. 7. TINSA. Tasaciones totales anuales

Fuente: TINSA.

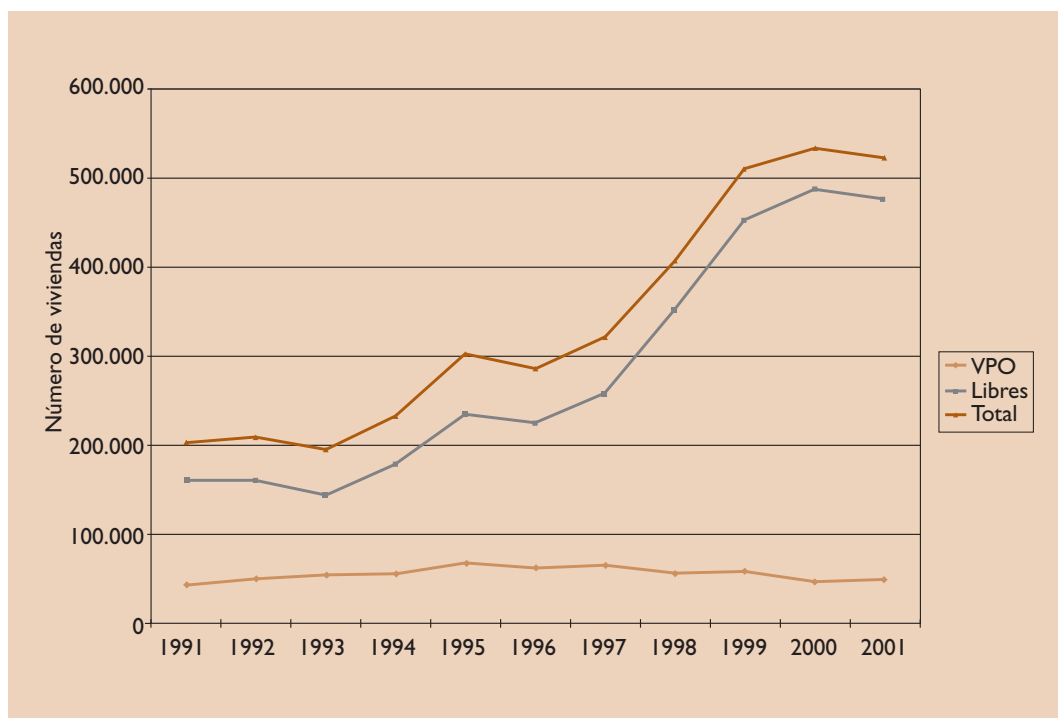


FIG. 8. Viviendas iniciadas. España



**FIG. 9. Economía española. PIB y Construcción. Tasas anuales de crecimiento. Precios constantes**

consecutivos, una expansión muy por encima de la correspondiente al conjunto de la economía (FIG. 9), explicando con su comportamiento una buena proporción del diferencial positivo de crecimiento de la economía española respecto del resto de países de la Zona Euro.

Además de las tasaciones de viviendas, también han presentado crecimientos claros en los primeros meses de 2002 sobre el año anterior los indicadores correspondientes a hipotecas urbanas registradas (11,4% fue el aumento correspondiente en enero-febrero de 2002), producción industrial de materiales de construcción (3,2% en enero-abril) y consumo aparente de cemento (8,8% creció en enero-abril). La puesta en marcha de un nuevo Plan de Viviendas y la fijación de un nuevo sistema de regulación del tipo de interés de los préstamos convenidos ha debido retrasar algo las iniciaciones de nuevas viviendas protegidas, que posiblemente se recuperaran en el segundo semestre de 2002.

<sup>1</sup> “A finales de abril de 2002 el número de valoraciones (indicador indirecto del número de transacciones) sigue creciendo y

En cuanto a los **precios de las viviendas**, no se ha dispuesto de información oficial posterior a la comentada en el número anterior de esta publicación. En el primer semestre de 2002 ha persistido el proceso de elevación de los mismos, sin que haya tenido lugar en este periodo una desaceleración clara respecto de la evolución alcista de los años 2000-2001<sup>1</sup>. Las mayores compras realizadas con fines de inversión en la costa y en las grandes ciudades están detrás del nuevo “tirón” de los precios iniciado a partir del verano de 2001. Los elevados precios de las viviendas desaniman la demanda procedente de los nuevos hogares, pero estimulan la realizada con fines de inversión, especialmente de viviendas situadas en zonas con mas posibilidades de traslación de los mayores costes de construcción y del suelo. Las constantes declaraciones de los promotores-construtores acerca de la escasez y la carestía del suelo urbanizado apuntan a que

los precios también crecen deprisa “¿Porqué siguen subiendo tanto los precios de las viviendas?”, Tinsa Informa, Notas, Abril 2002.



la oferta de nuevas viviendas se mantiene elevada, resultando cada vez más frecuentes las noticias relativas a la aprobación de planes locales de ordenación urbana, planes en los que se está procediendo a ampliar espectacularmente la superficie calificada de suelo urbanizable, circunstancia que no está generando efectos a la baja ni sobre el precio del suelo ni sobre el precio de la vivienda, al menos a corto y medio plazo.

En el segundo trimestre de 2002 han destacado las operaciones desarrolladas de ventas por los grandes bancos nacionales de paquetes accionariales de control potencial de empresas especializadas en la construcción residencial, algunas de las cuales poseen importantes volúmenes de viviendas en alquiler. El comportamiento de las cotizaciones bursátiles de las grandes empresas inmobiliarias ha resistido mejor que la media empresarial la evolución bajista generalizada de las bolsas de valores en España en los últimos dos años. La situación

citada confirma la presencia de unos resultados positivos en las empresas activas en el subsector inmobiliario así como la existencia de unas expectativas claras de beneficios para los próximos años.

En este sentido, los datos correspondientes a los precios de las viviendas tasadas en los últimos dos años confirman la presencia de aumentos mayores en 2000-2001 en los precios de venta de las viviendas situadas en las grandes ciudades y en las más importantes áreas metropolitanas de España. (FIGS. 10, 11 y 12). Los aumentos de precios registrados en las seis primeras capitales de provincias de España superaron a los de la media española, excepto en Valencia. El crecimiento de los precios de la vivienda en Madrid ha sido claramente superior al de España en 2000-2001, después de haber aumentado por debajo de la media nacional entre 1997 y 1999, situación que aparece tanto a nivel del Área Metropolitana situada en el entorno de la capital de España como en

**FIG. 10. Precios de las Viviendas. Ministerio de Fomento**

	Cifras absolutas (pta/m <sup>2</sup> ) (4º trimestre 2001)	Variaciones anuales	
		2000	2001
Total viviendas			
1.Total España	181.180	14,8	15,4
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	140.112	13,0	13,7
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	200.934	15,8	15,1
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes			
4.1. Madrid (capital)	329.961	17,5	19,1
4.2. Barcelona (capital)	334.831	14,7	17,4
4.3.Valencia	156.167	10,1	12,2
4.4. Sevilla	182.318	15,0	21,9
4.5. Zaragoza	193.340	15,2	16,1
4.6. Málaga	165.411	25,0	21,8
5. Comunidades Autónomas con mas de dos millones de habitantes.			
5.1.Andalucía	133.942	13,3	16,7
5.2. Castilla-León	334.831	11,8	9,0
5.3. Cataluña	235.436	14,6	14,5
5.4. C.Valenciana	121.611	12,7	15,8
5.5. C. De Madrid	285.185	16,5	20,6

(\*) Cuarto trimestre de un año sobre el mismo periodo del año precedente.

Fuente: Ministerio de Fomento.

**FIG. 11. Precios de las Viviendas. España y Comunidad de Madrid. Euros/m<sup>2</sup>. Cifras IV Trimestre**

	España Madrid		Tasas de variación interanual	
			España	Madrid
1987	345,5	502,4		
1988	423	651,0	1988	22,4 29,6
1989	520,4	808,8	1989	23,0 24,2
1990	580,6	900,5	1990	11,6 11,3
1991	681,7	1106,3	1991	17,4 22,9
1992	630,7	998,8	1992	-7,5 -9,7
1993	640,6	1024,2	1993	1,6 2,5
1994	642,5	1025,5	1994	0,3 0,1
1995	667,8	1086,5	1995	3,9 5,9
1996	676,4	1076,2	1996	1,3 -0,9
1997	691,8	1078,5	1997	2,3 0,2
1998	738,6	1114,7	1998	6,8 3,3
1999	829,9	1219,6	1999	12,3 9,4
2000	952,8	1421,3	2000	14,8 16,5
2001	1096,2	1713,7	2001	15,1 20,6

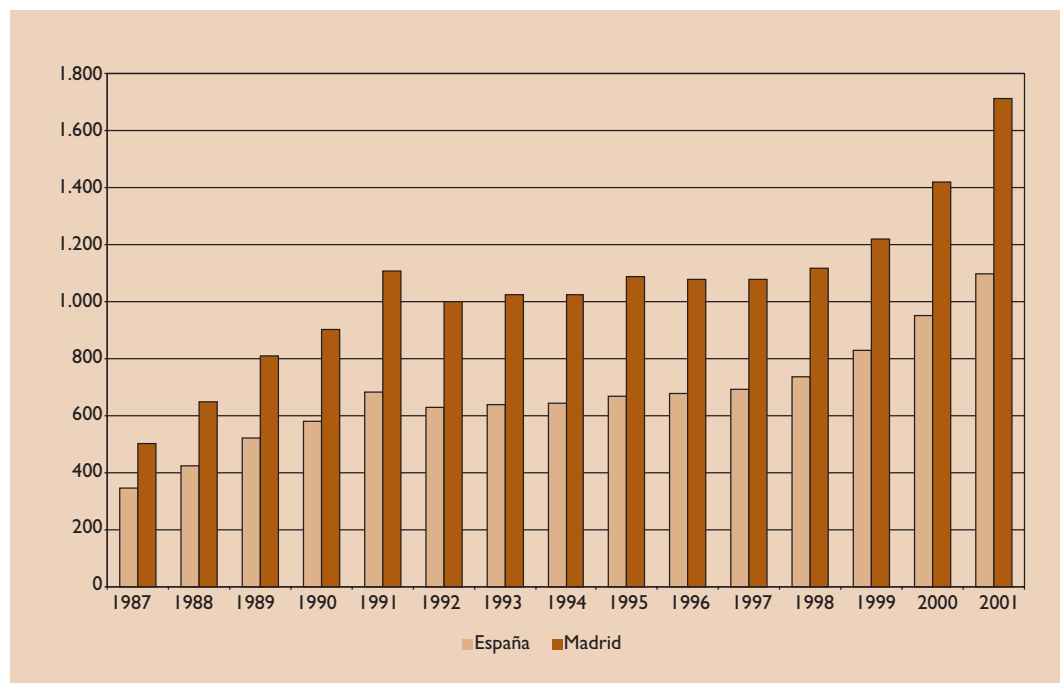
Fuente: Ministerio de Fomento

el conjunto de la Comunidad de Madrid y que parece estar prolongándose durante el año 2002.

El “boom” de los precios inmobiliarios de 1998-2001 se habría iniciado en España en las zonas con mayor presencia del turismo (Canarias, Baleares), pasando después a extenderse a las zonas más urbanas del país, situación esta última favorecida por las expectativas alcistas derivadas de la implantación del euro y de la ausencia de alternativas claras a la vivienda para la colocación del ahorro.

#### 4. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

La prolongada etapa de expansión inmobiliaria es la consecuencia, entre otras variables, de la persistencia de unos bajos tipos de interés, que se han mantenido situados en niveles reducidos para atenuar los efectos deflacionistas que sobre la economía podrían haber ejercido los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y la política antiterrorista que posteriormente se está desarrollando. Dentro de la Unión Europea y



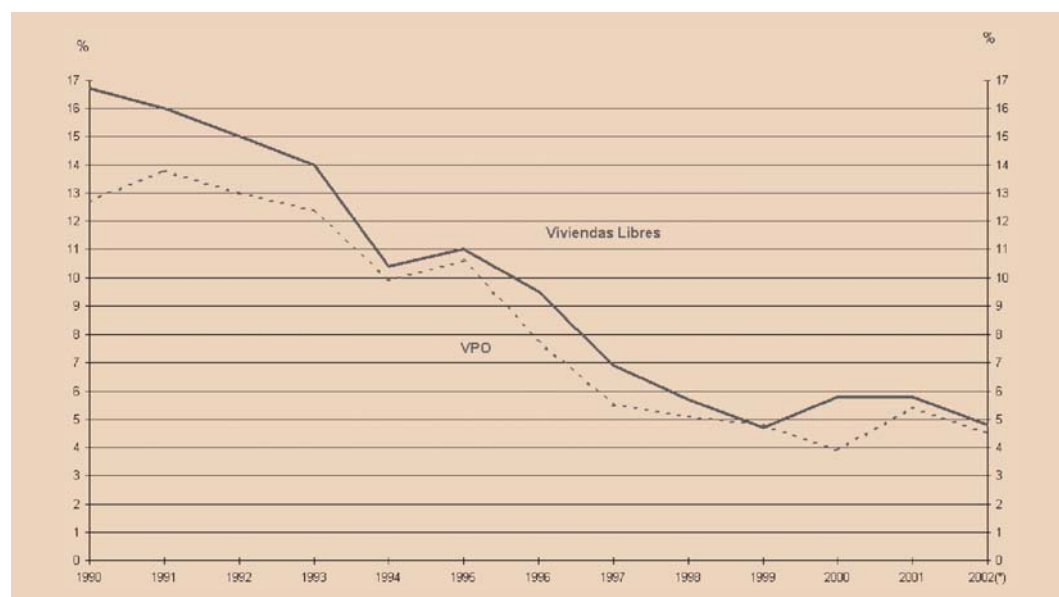
**FIG. 12. Precios de las viviendas. España y Comunidad de Madrid. Euros/m<sup>2</sup>**

de la Zona Euro, España es uno de los países que más se está beneficiando de las consecuencias de una política monetaria que está resultando ser bastante "laxa" para las condiciones actuales de inflación y déficit exterior de la economía española.

Tras la elevación de los tipos registrada en 2000, en 2001 tuvo lugar una evolución de signo contrario, con lo que los tipos medios de interés de 2000 y 2001 fueron equivalentes, aunque el perfil seguido dentro de ambos años resultase tener un signo opuesto. En todo caso, el nivel medio de los tipos de interés correspondiente a los primeros meses de 2002 ha sido mas de un punto porcentual inferior al del mismo periodo del pasado año, situándose en un nivel equivalente al conjunto del año 1999, que fue el año con unos tipos medios de interés mas reducidos de la última década (FIG. 13). En el primer semestre de 2002 tanto la Reserva Federal de Estados Unidos como el Banco Central Europeo han mantenido los tipos de intervención en los bajos niveles establecidos en el último trimestre de 2001, tipo que resulta ser especialmente reducido en el caso de Estados Unidos (1,75%).

Los tipos de interés practicados en el mercado mayorista de dinero retrocedieron hasta los meses finales de 2001, iniciando después un camino de lenta elevación respecto de los muy bajos niveles alcanzados en dicho periodo de tiempo. El euribor a un año ha crecido en 0,66 puntos porcentuales entre noviembre de 2001 y abril de 2002. El tipo medio de interés practicado por las entidades de crédito en los préstamos a largo plazo destinados a la compra de vivienda alcanzó en enero de 2002 el punto mínimo de la etapa de descenso iniciada un año antes (FIG. 14). Desde el comienzo de 2002 se previno que en este año tendría lugar una elevación moderada en los tipos de interés. Sin embargo, y como ya se ha comentado antes, el temor de las autoridades monetarias a frenar el débil proceso de recuperación aparecido en 2002 con nuevas elevaciones de los tipos de intervención ha frenado la intensidad de dicho proceso, aunque en los mercados de dinero si que ha tenido lugar un proceso de lenta subida de los niveles de los tipos respecto de los meses finales de 2001.

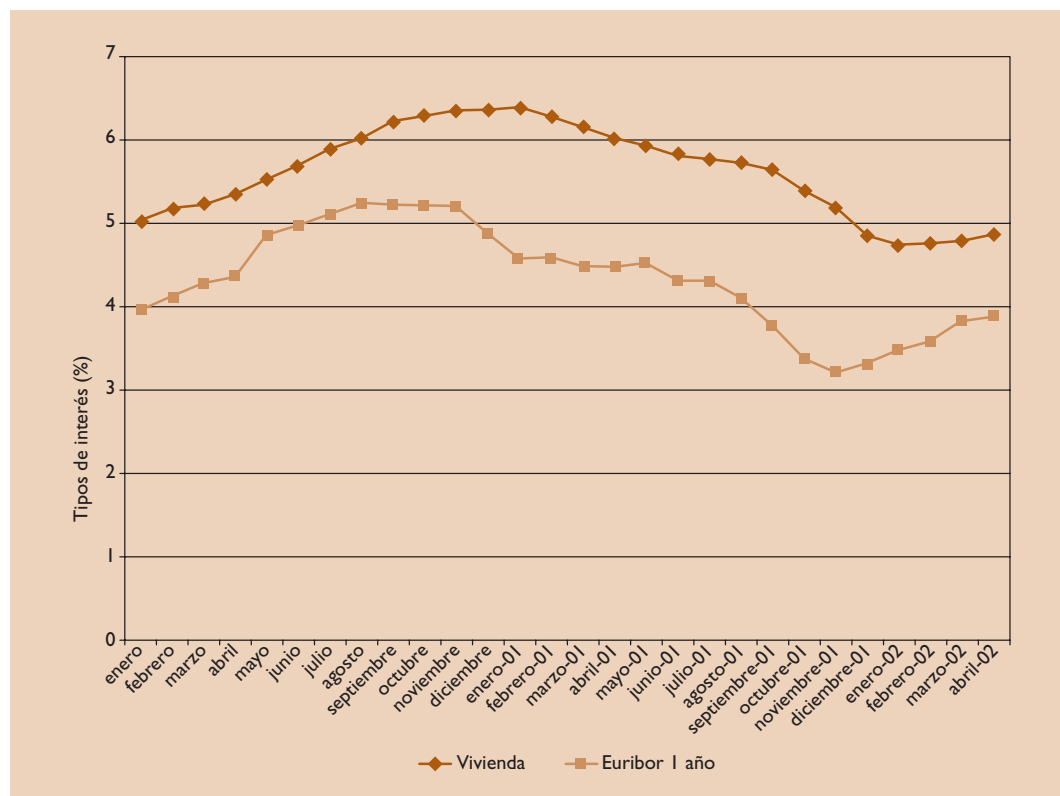
El tipo medio de interés de los préstamos formalizados con destino a la compra de



**FIG. 13. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO**

(\*) El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de enero-abril de 2002. En las VPO el tipo es el establecido en la Resolución del MOFO de 10.4.2002 (BOE, 18.04.02).

Fuente: Banco de España y Ministerio de Fomento



**FIG. 14. Tipos de interés. Préstamos-Vivienda y Euribor 1 año**

vivienda fue el 4,79% (TAE) en enero-abril de 2002, un punto y cuarto porcentual por debajo del correspondiente al mismo periodo de 2001, lo que ha supuesto un retroceso del -8,5% en la cuota a pagar en un crédito a quince años de la misma cuantía (FIG. 15) sobre 2001. Los elevados precios alcanzados por las viviendas hacen que resulte más complicado el disponer del 20% del precio de venta que, por lo general, no cubre el préstamo-vivienda, circunstancia esta que puede estar actuando de freno a la adquisición de vivienda en los hogares de nueva creación, y que en España tiene una especial incidencia ante la escasez dominante de viviendas de alquiler en el mercado.

En 2001 los préstamos con garantía hipotecaria crecieron en un 18,5% sobre el año precedente, en el que habían crecido en un 19,6% (FIG. 16). Los créditos con dicha garantía destinados al sector de la construcción aumentaron a un ritmo superior, especialmente los destinados al subsector de la construcción residencial. Los

préstamos convenidos, con destino a la financiación de la construcción y venta de viviendas protegidas, vieron descender nuevamente su saldo en el pasado año, retrocediendo con más fuerza en los bancos, a la vez que presentaron un ligero aumento en el caso de las cooperativas de crédito. Mas del 60% del saldo vivo de los citados préstamos convenidos a 31.12.2001 correspondía a las cajas de ahorros, que han sido tradicionalmente las suministradoras de financiación a largo plazo con dicho propósito, aunque la participación de dichos préstamos en el conjunto del crédito al sector privado ha descendido sustancialmente en los últimos años, de forma paralela al auge inmobiliario ligado a la construcción de viviendas libres.

En los primeros meses de 2002 ha persistido el fuerte auge de los créditos hipotecarios, que en febrero de 2002 han crecido en un 19% sobre el mismo mes de 2001, correspondiendo a las cooperativas de crédito el mayor aumento (21,8%). El crédito

**FIGURA 15. Créditos hipotecarios a la vivienda libre. Cuota a pagar (\*) por cada millón de pesetas de préstamo**

	TAE (%)	Tipo Nóминаl (%)	Cifras absolutas (Pesetas/mes)	Variaciones anuales de la cuota (%)
1990	16,72	15,56	14.381	9,6
1991	16,04	14,97	13.975	-2,8
1992	15,02	14,07	13.364	-4,4
1993	14,00	13,17	12.764	-4,5
1994	10,42	9,95	10.715	-16,1
1995	11,04	10,52	11.064	3,3
1996	9,45	9,06	10.181	-8,0
1997	6,91	6,70	8.824	-13,3
1998	5,65	5,51	8.176	-7,3
1999	4,72	4,62	7.714	-5,7
2000	5,76	5,59	8.222	6,6
2001	5,76	5,59	8.222	—
2002				
Enero-abril	4,79	4,68	7.742	-8,5 (**)

(\*) Incluye devolución del principal e intereses de un préstamo a 15 años.

(\*\*) Enero-Abril de 2002 sobre igual periodo de 2001.

Fuente: Banco de España.

hipotecario suponía en diciembre de 2001 el 63,2% del saldo vivo del crédito al sector privado de la economía (hogares y empresas), mas de tres puntos porcentuales por encima de la participación existente en la misma fecha de 2000. La mayor participación de dicho saldo correspondía a las cajas de ahorros (63,2%), aunque el aumento de participación de 2001 fue generalizado en los tres grupos de entidades de depósito. La fuerte competencia existente entre las entidades de depósito en materia de concesión de créditos con garantía hipotecaria es otra de las características del mercado hipotecario español, situación que se deja sentir en la reducción gradual de los principales márgenes de las citadas entidades de depósito en las respectivas cuentas de resultados, así como en los respectivos coeficientes de recursos propios, a pesar de lo cual los resultados de las citadas entidades en 2001-2002 aparecen entre los mas elevados dentro de los países de la Unión Europea.

**FIGURA 16. Créditos hipotecarios. Financiación construcción**

Tasas interanuales (%)			
	2000/1999 (D/D)	2001/2000 (D/D)	2002/2001 (D/D)
<b>1. Créditos hipotecarios</b>			
1.1. Total	19,6	18,5	19,0
1.2. Bancos	16,0	17,9	18,4
1.3. Cajas de Ahorros	22,9	18,8	19,4
1.4. Cajas Rurales	20,3	21,7	21,8
1.5. Establecimientos Financieros de Crédito	-4,4	12,7	6,1
<b>2. Financiación construcción</b>			
2.1. Total	22,7	20,2	
2.2. Personas físicas	21,6	17,0	
2.3. Actividad inmobiliaria y construcción	25,9	28,8	
<b>3. Financiación convenida(*)</b>			
3.1. Total	-2,5	-4,3	
3.2. Bancos	-3,2	-8,2	
3.3. Cajas de Ahorros	-2,3	-2,3	
3.4. Cajas Rurales	3,2	0,6	

(\*) Se refiere a los préstamos calificados para financiación de la política de vivienda.

Fuente: Asociación Hipotecaria Española.

## 6. ACCESIBILIDAD. UN OBJETIVO PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Durante el primer semestre de 2002 ha persistido un clima de clara inflación de los precios de las viviendas, a la vez que la recuperación de los niveles de ventas, asociada con la implantación del euro, junto a las puestas en vigor de planes locales de urbanismo caracterizados por la intensa expansión del suelo urbanizable, apunta hacia un nuevo "tirón" en la construcción de viviendas. En este periodo, como ya se ha indicado, en los mercados de capitales se ha advertido un ligero repunte de los tipos de interés, mientras las autoridades monetarias han aplazado las actualizaciones al alza de los tipos de intervención.



Los elevados precios de las viviendas han desempeñado un importante efecto riqueza positivo entre las familias, contribuyendo a mantener mas entonado el crecimiento del consumo privado. El clima de continuidad de los aumentos de precios inmobiliarios se ha trasladado hacia operaciones de adquisición de importantes empresas inmobiliarias de ámbito nacional, con fuertes revalorizaciones en los precios de ventas de las mismas respecto de las cotizaciones bursátiles correspondientes.

Sin embargo, el hecho de que los mercados inmobiliarios registren aumentos importantes en los precios indica que existen compradores que adquieren las viviendas a los altos precios en vigor, pero no informa acerca de los hogares que no pueden comprar por resultar los precios muy elevados. Acerca de este segmento de compradores potenciales no revelan nada los niveles de transacciones y de precios alcanzados en dichos mercados, lo que indica que el funcionamiento de los mismos dista de ser eficiente.

El comportamiento de los inversores que actúan atraídos por unos precios crecientes

de la vivienda, en un contexto de total incertidumbre sobre las cotizaciones bursátiles, que son la más importante colocación alternativa del ahorro familiar, junto a los bajos tipos de interés de los depósitos bancarios, tiene poco que ver con el de los compradores-usuarios. En este sentido, cabe subrayar que los fuertes aumentos de los precios inmobiliarios en los últimos años han dado lugar a un aumento importante en el esfuerzo de acceso a la vivienda, elevándose dicho esfuerzo medio de acceso desde el 33,3% de la renta familiar hasta el 45,9% en 2002 (FIG. 17). En los años 2000 y 2001 los tipos de interés medios de los préstamos han sido similares, pero los aumentos de los precios de las viviendas han compensado el efecto a la baja que los reducidos tipos de interés vigentes producen sobre el nivel de esfuerzo. La fuerte disparidad existente entre los precios de venta de las viviendas da lugar a que dicho esfuerzo de acceso oscile entre el 61,9% de la Comunidad Autónoma de Baleares y el 24,4% de Extremadura (FIG. 18).

**FIG. 17. Accesibilidad de la vivienda en España**

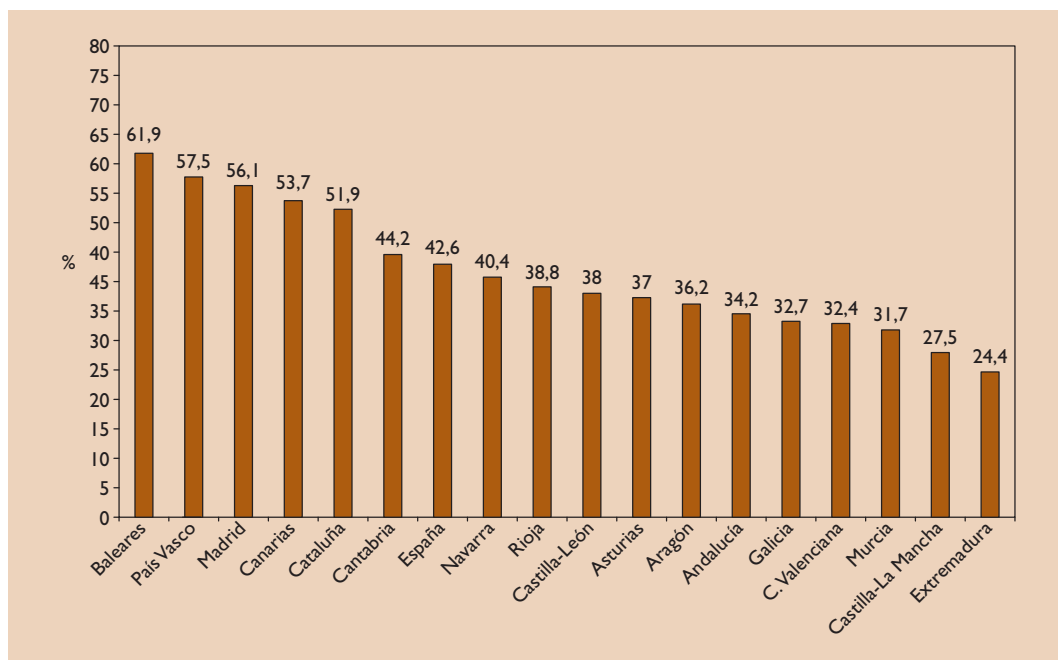
	Precio medio Vivienda (75m <sup>2</sup> ) (1)Euros(*)	Renta Familiar Anual(monosalarial) (2)(Euros) (**)	Tipo interes Prestamo(%) (3) (**)	Precio/Renta Familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo Bruto(***) 20 (5) años	15 años
1990	50883,0	10217,0	15,6	5,0	65,6	68,8
1991	58172,0	10990,0	15,0	5,3	67,5	73,1
1992	57391,0	11817,0	14,1	4,9	59,7	62,3
1993	57156,0	12569,0	13,2	4,6	52,3	55,7
1994	57559,0	13166,0	10,0	4,4	40,9	45,0
1995	59578,0	13761,0	10,5	4,3	42,1	45,9
1996	60684,0	14376,0	9,1	4,2	37,2	41,3
1997	61628,0	14871,0	6,7	4,1	30,6	35,1
1998	64495,0	14212,0	5,5	4,2	28,4	33,3
1999	71304,0	15559,0	4,6	4,6	28,5	33,9
2000	81623,0	15917,0	5,6	5,1	34,7	40,5
2001	94182,0	16468,0	5,6	5,7	38,6	45,9

(\*) INE.Indice Costes Laborales.Se emplea la serie del Coste Salarial Total.Serie enlazada, INE,21.1.02a como salario anual la serie de coste salarial enlazada por el INE(20.1.02)

(\*\*) Vivienda de 75 metros cuadrados.(90 construidos).Precio medio tomado de la Estadística Precios Vivienda MOFO.

(\*\*\*)Supuesto: el préstamo cubre el 80% del precio de venta.El esfuerzo se refiere a la renta anual de la familia monosalarial.al porcentaje de la renta familiar.El tipo de interés es el medio de las prestamos-vivienda del conjunto de entidades financieras.e interés es la media de los prestamos-vienda del conjunto de entidades financieras.El tipo de interés dades financieras.El tipo de eras.El tipo de interés de nterés recogido en el Cuadro es el tipo nominal

Fuente: INE, BdeE, Ministerio de Fomento.



**FIG. 18. Esfuerzo de acceso a la vivienda por Comunidades Autónomas. 2001 IV trimestre: porcentaje de la renta familiar monosalarial destinada a cubrir el servicio de un préstamo a tipo de interés de mercado a 15 años.**

El papel desempeñado por el descenso rápido de los tipos de interés en la segunda mitad de la década de los años noventa ha sido decisivo a efectos de alcanzar unos precios de la vivienda tan elevados como los de los últimos años, así como de la prolongada duración del proceso de aumentos significativos de los mismos. El cálculo del esfuerzo de acceso se puede realizar en términos del precio al que permiten acceder a una vivienda los niveles de ingresos salariales y los precios de mercado, junto a los tipos de interés en vigor. Si se supone que el esfuerzo de acceso no debe superar la tercera parte de los ingresos familiares, entonces se puede comprobar que a lo largo de los años noventa los descensos intensos de los tipos de interés permitieron en España que numerosas familias alcanzasen la solvencia precisa para poder acceder a una vivienda en propiedad, empleando para ello un préstamo hipotecario que, por lo general, cubre el 80% del precio de venta de la vivienda. Los fuertes descensos de los tipos de interés registrados en los años 1998-99 aproximaron la posibilidad de acceso de la

familia media monosalarial al 100% del precio de venta de la misma, superándose en el citado bienio dicha cobertura al persistir el descenso de los tipos.

En el periodo 2000-2001 los niveles medios de los tipos de interés practicados en los préstamos de mercado destinados a la compra de vivienda han permanecido estabilizados respecto de 1998-99, mientras que los precios de venta han registrado los crecimientos mas acusados de la etapa expansiva analizada. El grado de cobertura de las rentas salariales medias en relación con los precios medios de mercado (FIGS. 19 y 20) ha descendido hasta el 73,1%, lo que refleja el ascenso registrado en el esfuerzo de acceso a la vivienda vendida a precio de mercado.

El auge de los precios inmobiliarios y del consiguiente esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad ha vuelto a plantear la cuestión de la política de vivienda mas adecuada a la situación actual. Dicha situación se caracteriza, entre otros aspectos, por la coincidencia de unos rápidos aumentos en los precios de las viviendas y del alejamiento de

FIG. 19. Vivienda. Precio Máximo accesible

	Renta Familiar Anual Hogar Monosalarial Miles pta. (*)	Tipos de Interés Préstamos- Vivienda (**)	Precio máximo Accesible (***)	Precio medio Vivienda (****)	Relación Precio Máximo Accesible/ Precio de la Vivienda (%)
1990	1773,0	16,7	3898,0	8466,0	46,1
1991	1907,0	16,0	4455,0	9679,0	46,0
1992	2051,0	15,0	5031,0	9549,0	52,7
1993	2181,0	14,0	5629,0	9510,0	59,2
1994	2284,0	10,4	7136,0	9577,0	74,5
1995	2387,0	11,0	7205,0	9914,0	72,7
1996	2497,0	9,5	8242,0	10098,0	81,6
1997	2583,0	6,9	9931,0	10255,0	96,9
1998	2641,0	5,7	11005,0	10731,0	102,6
1999	2702,0	4,7	11964,0	11864,0	100,8
2000	2764,0	5,8	11223,0	13581,0	82,6
2001	2740,0	5,8	11456,0	15671,0	73,1

(\*) Salario Medio por persona ocupada. Desde 2001 el dato corresponde a la estadística de Coste Laboral (trimestral) del INE

(\*\*) Tipo de interés de los créditos a largo plazo destinados a la compra de vivienda, relativo al conjunto de entidades de créditos a largo plazo destinado a la compra

(\*\*\*) Precio de la Vivienda accesible bajo el supuesto de que la familia media destina el 335 de los ingresos anuales al pago de un préstamo que cubre el 80% del precio de venta de la vivienda. La vivienda tiene 75 m<sup>2</sup> útiles y 90 m<sup>2</sup> construidos. El tipo de interés del préstamo es el de mercado.

(\*\*\*\*) Precio de venta de la vivienda de 90 m<sup>2</sup> construidos vendida al precio medio de tasación anual

Fuente: INE, BE, Ministerio de Fomento

la posibilidad de acceso a la vivienda para numerosos hogares con la realidad de unos elevados volúmenes de construcción de viviendas familiares. La cuestión del suelo urbanizable se ha vuelto a situar en el centro de la escena, presentándose, una vez más, el alto coste del suelo como el principal factor causal de los precios mayores de las viviendas, como si la inflación inmobiliaria del momento fuese una inflación de costes, cuando la citada inflación ha sido de demanda y el auge de los costes del suelo es un reflejo del auge de los precios de las viviendas. Los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado venden el mismo a un precio estrechamente ligado a los precios de venta de las viviendas y a la superficie de los inmuebles que van a construirse sobre el mismo.

Para que una política sea eficaz debe comenzar por delimitar qué problema tiene que resolver. En este caso el problema a resolver es el del acceso a una vivienda decente por parte de todos los hogares con un

esfuerzo razonable. El acceso en cuestión no tiene por qué realizarse necesariamente con una vivienda de nueva construcción ni con una vivienda en propiedad. Para resolver el problema de acceso pueden valer bastantes de las viviendas que cada año dejan vacías los casi 175.000 hogares que desaparecen en dicho periodo en España. Las ayudas públicas pueden también incluir las ayudas directas al alquiler y deben también valer para adquirir una vivienda existente. La pluralidad de actuaciones políticas que actúan sobre la vivienda complica la solución al problema citado, sobre todo si se tiene en cuenta que dichas actuaciones son desarrolladas por administraciones públicas diferentes. El problema es complejo, pero se avanzaría mucho en su solución si de entrada se clarificase qué es lo que se pretende con la política de vivienda, si ayudar a los hogares con dificultades de acceso a que puedan comprar o alquilar una vivienda o estimular la construcción de nuevas viviendas.



**FIGURA 20. Vivienda. Precio de mercado y precio máximo accesible.**

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

### LA CIUDAD DE BUENOS AIRES TIENE NUEVA LEY: HACIA EL PLAN URBANO AMBIENTAL

La Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires de 1994, expresa, en su Artículo 29, que la Ciudad definirá un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, constituyendo la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y las obras públicas. Es decir que por primera vez en la historia de más de 400 años de Buenos Aires, se elaborarán e implementarán políticas urbano ambientales de manera conjunta. La misma Constitución establece en su artículo 30, la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

Para hacer efectivo lo expresado en la Constitución, la Legislatura de la ciudad aprueba la Ley N.º 71, llamada Plan Urbano Ambiental, en setiembre de 1998, instrumento fundamental que posibilita establecer la política urbano ambiental en Buenos Aires. En dicha Ley se establece que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental será el Consejo del Plan Urbano Ambiental-CoPUA<sup>1</sup>, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Las principales funciones del CoPUA son:

1. Elaborar el Plan Urbano Ambiental -PUA-.

<sup>1</sup> El mismo se integra con: a) El Jefe de Gobierno, que presidirá el Consejo; b) El titular de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, quien será el Coordinador del Consejo. c) Seis Profesionales, designados por el Poder Ejecutivo. d) Ocho profesionales designados a propuesta de la Legislatura; y e) Cinco titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda. Todos los profesionales deberán poseer formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales.

2. Analizar las consecuencias urbanas y ambientales del conjunto de las acciones incluidas en el Plan en forma simultánea a las diferentes etapas de su elaboración.
3. Promover y coordinar las instancias de consulta y participación, así como las de difusión y esclarecimiento<sup>2</sup>.
4. Evaluar las opiniones y los aportes recogidos en la o las Audiencias Públicas y en todas las instancias participativas que se realicen con relación al Plan.
5. Realizar las evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados en las distintas etapas de aplicación del Plan Urbano Ambiental y preparar los contenidos de las actualizaciones periódicas y, eventualmente, de los ajustes parciales necesarios.
6. Proponer los criterios para elaborar los instrumentos para implementar políticas urbano ambientales, en especial de los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Al mes de integrarse, el Consejo<sup>3</sup> debe realizar convocatoria pública a las entidades académicas, profesionales y comunitarias y constituir una Comisión Asesora permanente honoraria, con aquéllas de acreditada trayectoria y representatividad reconocida en la defensa del desarrollo sostenible; dicha Comisión participará de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, o de sus instrumentos vinculados.

El CoPUA contará con la colaboración de un equipo técnico y administrativo, integrado

<sup>2</sup> Debe elaborar documentos de extensión reducida y redactados de modo comprensible destinados a su divulgación a bajo costo y accesible en lugares públicos sobre la base de los distintos instrumentos de la política urbano ambiental que se requieran en todo el proceso.

<sup>3</sup> También deberá coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales.



por los profesionales de las distintas áreas del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por los profesionales que sean contratados para la elaboración de estudios específicos, cuya participación resulte necesaria e irremplazable por la administración.

Entre los objetivos y criterios orientadores que define la Ley, se establece que el Plan Urbano Ambiental se fundamentará en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

El objetivo central del PUA es ser un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales. Los objetivos específicos más importantes son: mejorar la calidad de vida de la población; promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad; generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad; promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del Estado como del sector privado y preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.

Los criterios orientadores del PUA serán:

1. Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades y al refuerzo de identidades barriales.
2. Reconversión de la relación entre la ciudad y la franja costera, reafirmando la vinculación de la ciudad con el río, preservando los recursos hídricos y potenciando su accesibilidad y privilegiando su uso público recreativo y gratuito.
3. Reestructuración, densificación y renovación urbana del Área Sur, para equilibrar la sobreocupación del Área Norte.
4. Promoción de una estrategia de Espacios Públicos con la recuperación, ampliación y mejoramiento de los espacios verdes y las vías públicas y de las áreas de calidad ambiental-patrimonial.
5. Establecimiento de un sistema intermodal con mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y del transporte público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano.
6. Generación de condiciones urbanas ambientales para la modernización y diversificación del tejido económico local, a través del mejoramiento de las actividades existentes y la atracción de nuevas actividades.
7. Mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes. Para ello, la Ley 71 propone el mejoramiento integral y renovación de áreas que sufren procesos de degradación, con especial atención a los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento estatal; la transformación de las villas de emergencia integrándolas al tejido urbano; propender a una distribución del equipamiento urbano que equipare diferencias de orden social, económico, cultural y físico y establecer una delimitación de las áreas inundables y proponer normativas diferenciadas para las mismas.
8. Mejora de la calidad ambiental mediante la preservación de las situaciones apropiadas, paulatina corrección de las actividades contaminantes y concientización pública basada en el concepto de la sostenibilidad global.
9. Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental, tanto de

índole interjurisdiccional como de nivel local.

Este es uno de los elementos centrales, especialmente por su innovación respecto de anteriores instrumentos de planificación para la ciudad. Se propone, entre otros aspectos:

- a) la creación de canales que permitan generar una cultura de participación en materia de políticas y acciones urbanas.
- b) alentar acuerdos con el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Bs.As. y los gobiernos municipales de la región metropolitana, para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren de la cooperación interjurisdiccional.
- c) el desarrollo de herramientas y formas organizacionales de gestión para incrementar la cooperación público-privada en proyectos y actuaciones.
- d) promover la creación de un banco y un fondo para tierras urbanas y estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y/o renovación urbana.
- e) establecer políticas crediticias y tributarias diferenciadas, para poner en valor el patrimonio histórico, reciclar aquellas zonas que arquitectónicamente lo requieran e impulsar el desarrollo de nuevas actividades en las zonas degradadas.
- f) desarrollar mecanismos para la gestión interjurisdiccional de las políticas globales y regulatorias a nivel metropolitano.

Otra cuestión importante que plantea la Ley es el establecimiento de revisiones y actualizaciones sucesivas del PUA, con un plazo no mayor de cinco años a partir su sanción por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. También podrán realizarse ajustes parciales con el objetivo de profundizar el nivel de definición de los

aspectos incluidos o de realizar modificaciones dirigidas a asegurar un más adecuado cumplimiento de las estrategias, programas, proyectos y cursos de acción definidas por dicho Plan.

La Ley N° 71 establece los plazos para la realización de las tareas del primer Plan Urbano Ambiental:

- El Documento conteniendo el Diagnóstico y Objetivos se remitirá al Jefe de Gobierno a los cinco meses de constituido el Consejo.
- El Documento conteniendo el Modelo Territorial y las políticas Generales de Actuación se remitirá al Jefe de Gobierno a los ocho meses de constituido el Consejo.
- El Documento Final será girado por el Jefe de Gobierno a la Legislatura a los doce meses de constituido el Consejo.

Cabe señalar que el CoPUA se ha constituido en 1999, y, aunque no se han respetado exactamente los plazos que la Ley establecía, en noviembre del año 2000 el Documento Final fue enviado a la Legislatura, pero aun no ha sido aprobado por la misma.

Queda para una próxima entrega el análisis de los principales aspectos del Plan Urbano Ambiental, cómo se ha instrumentado la participación de la población y el significado para los habitantes de la ciudad, si el mismo es aprobado e implementado como se ha elaborado, dado que por primera vez se tratan los aspectos urbanos y ambientales en conjunto, y se establecen nuevos instrumentos de gestión, que deben ser instrumentados posteriormente a partir de legislación específica, traducida en nuevo Código de Planeamiento, Ambiental y de Construcción, articulados a la política tributaria para la ciudad. Es el deseo de todos su pronta aprobación, para luego seguir bregando para la definición de estos nuevos instrumentos que lleven a su implementación, y, por lo tanto, a los objetivos planteados en la innovadora Ley N° 71/98.

## Rubén PESCI

Presidente Red FLACAM

### “CAMINO DEL GAUCHO” (UN MERCOSUR MÁS CULTURAL)

**E**l Mercosur está en plena crisis por la crisis dramática de la Argentina, su producción, sus términos de intercambio, sus políticas discontinuas y aún antagónicas, pero también por las crisis de los demás países componentes.

La globalización ha pegado duro por estos lugares, y si bien reconocemos muchas fallas propias, aborígenes (como la corrupción), otras son de carácter ideológico, y tienen que ver con la dominación hegemónica de los mecanismos de concentración de poder económico y militar, y los procesos de exclusión de pueblos y países enteros, cuando no son dóciles, o simplemente cuando no son importantes para aquel esquema imperial.

Pero el Mercosur también está en crisis porque (como le sucediera a la Unión Europea durante años) fue montado esencialmente sobre relaciones económicas privilegiadas, antes que por sobre articulaciones culturales. Cuando que las relaciones económicas privilegiadas han sido difíciles, tanto por las circunstancias globales antes aludidas, cuanto por las diferencias crueles en los niveles de desarrollo y de organización entre los diversos países componentes.

En tanto, las articulaciones culturales, profundas, varias veces centenarias, son un universo de posibilidades casi inexplorado. Si bien con aristas difíciles (a veces el fútbol, a veces la paternidad del tango, a veces las alegrías de unos y tristezas de otros) en el fondo somos el cono sur de América, y éste tiene una profunda identidad. Toda a redescubrir, toda a potenciar. Por ejemplo, podríamos redenominar al Mercosur, como “mate sur”, aludiendo a la salvaje costumbre del mate, una de las salvajadas más civilizadas que conozco..., y estarían de acuerdo casi 100 millones de habitantes de este sur americano.

Una demostración clara de la posibilidad del Mercosur cultural, es el Programa

Camino del Gaucho, ideado en 1995 por la Fundación CEPA, con apoyo de UNESCO, y que desde fines del 2000 se está expandiendo a una velocidad enorme.

¿Qué es?: un programa de desarrollo sustentable regional, para la conservación del patrimonio natural y cultural, con el turismo como oportunidad. Esta sería definición, corresponde a la primera reunión Mercosur del Camino del Gaucho, realizada en Montevideo, UNESCO, en abril pasado.

Una definición de entre casa diría que es un gran esfuerzo colaborativo, en red, para rescatar la cultura gauchesca desde el sur de Brasil hasta la Patagonia Argentina, pasando por el Uruguay, y con ella el buen manejo de pastizales, humedales, lagunas costeras y bosques nativos, de todo ese litoral de casi 3.000 kilómetros de extensión. Para ese rescate, que tiende a contrapesar el uso del suelo dedicado al turismo de playas como único motor de desarrollo, se ha formado una enorme red de pequeñas y medianas empresas en el territorio, tanto turística cuanto agroproductivas y culturales (a las que se llama ecomuseos) que se articulan entre sí para rescatar los valores patrimoniales, ofrecer turismo todo el año, generar riqueza fundamentalmente en el medio rural, y así detener el éxodo hacia las villas miserias de las grandes ciudades.

Otra definición sería también decir que es un programa de desarrollo de abajo hacia arriba, a través de la organización solidaria y cooperativa de la sociedad civil, que genera un movimiento a nivel regional, y que sólo pide de los gobiernos que no interfieran, y si es posible que lo apoyen y promuevan.

En estas breves pinceladas, no podemos hacer una verdadera descripción de semejante Programa, en el cual participan ya más de un centenar de ecomuseístas, de 3 países, del más diversificado campo de actuación, que han logrado la adhesión de casi 20 municipios, de organismos públicos estatales, de universidades, etc., y el alto interés de varios organismos de cooperación internacional.

Falta un detalle: todo ello ha sido logrado con financiamiento propio de los ecomuseistas, y de la Red FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales), de la cual CEPA es la Sede Central. Escucharon bien, sí: sin financiamiento, con el método ancestral de “esfuerzo propio y ayuda mutua”.

Creo que merecía entonces esta primera divulgación. Sabemos que muchas veces en Europa se habla mal del incorrecto uso que

se ha hecho, en Argentina en especial, de tantas ayudas venidas de viejo continente..., y también se ha sabido hablar mal de la poca iniciativa de autodesarrollo, de esfuerzo propio, en muchos de nuestros conciudadanos y organizaciones, que fueron empujados a aprender a vivir de la prebenda pública, o del manipuleo del poder.

El Programa Camino del Gaucho no transita ninguno de los dos senderos fracasados.

## Brasil

Roberto SEGRE

Arquitecto. PROURB. UFRJ, Rio de Janeiro

### PROPUESTAS Y REFLEXIONES URBANÍSTICAS: SANTO DOMINGO Y RÍO DE JANEIRO ¿PLANIFICACIÓN O PROYECTO URBANO?

No resultaría exagerado afirmar que en este inicio del tercer milenio estamos inmersos dentro de un cambio radical del pensamiento arquitectónico y urbanístico. Sin lugar a dudas es una arriesgada *boutade* comparar Vitruvio con Rem Koolhaas, pero cabe reconocer que ambos representan las ideas renovadoras de su tiempo; cada uno abriendo las perspectivas optimistas o pesimistas de una nueva era. El primero, celebrando jubilosamente el fervor constructivo de la *Pax Augusta*; el segundo, con su crudo y escéptico realismo, expresivo de las contradicciones del mundo actual que estallaron en la trágica destrucción del WTC el 11-S. Cabe preguntarse si las ideas del arquitecto holandés sobre las megalópolis, sus problemas y sus soluciones planteadas tendrán un futuro duradero; pero lo cierto es que sus concepciones establecen una profunda antítesis con las formulaciones teóricas vigentes desde hace más de dos mil años. En *Los Diez Libros de Arquitectura*, Vitruvio resumía desde la óptica “funcionalista” romana el pensamiento griego sobre la arquitectura y el urbanismo,

abriendo la vigencia universal de los cánones del clasicismo. Al referirse a la ciudad, ésta surgía del cruce de los cuatro puntos cardinales, configurando los ejes perpendiculares del *cardus* y el *decumanus*. A la vez, sus límites exagonales provenían del estudio detallado de la orientación de los vientos. Constituía una geometría regular identificada con las formas puras; esquema conservado casi inalterable hasta el siglo XX: perduró en la estructura simétrica axial imaginada por Le Corbusier en la “Ciudad de Tres Millones de Habitantes” y por Lúcio Costa en Brasilia.

Koolhaas postula æ parafraseando a Hans Sedlmayr æ la substitución de la estética del orden por la estética del desorden y la pérdida del centro hegemónico de la ciudad tradicional. Éste desapareció fagocitado o disperso en el extenso e infinito territorio urbanizado, construido a partir de un nuevo orden dinámico de circulación física de vehículos, multitudes, informaciones y capital globalizado, que se expande por los países asiáticos y por todos “los mundos”. A los modelos de Roma, Palmanova o Trujillo se contraponen Los Ángeles, Lagos, o la estructura urbano-regional del Pearl River Delta en China. Cambios radicales que se corresponden con las profundas transformaciones producidas en los sistemas

socioeconómicos acontecidos en la historia de la Humanidad. La representación del poder político, económico, militar y religioso æ ocurrida desde Babilonia hasta Brasilia æ se concentraba en los espacios reales y simbólicos de la centralidad urbana.

Constituía la representación objetiva de la estructura piramidal de la sociedad, imagen espacial de un poder absoluto y autoritario identificada con la figural del “líder”: supremo sacerdote, rey, emperador, general o presidente. Hoy, el poder queda diluido en complejas imágenes æ reales o virtuales æ de rostros y figuras habitando en las megalópolis globalizadas esparcidas por el mundo, carentes de un centro real fijo. El gesto destructivo de un desterritorializado Bin Laden, y de sus fanáticos seguidores islámicos al atacar el Pentágono en Washington y las torres del *World Trade Center* en Nueva York æ ambas edificaciones poseen sin duda una fuerte significación icónica del poder absoluto de Estados Unidos en el mundo æ; no cambió las estructuras políticas y económicas del Imperio: sólo creó la percepción de su fragilidad y vulnerabilidad. La trama de articulaciones del poder de los estados, empresas, corporaciones financieras y partidos políticos, trasciende las grises personalidades que los dirigen y los espacios y edificios donde laboran. En las viejas estructuras era posible recordar el nombre de los “líderes”: Stalin, Mao, Churchill, Roosevelt, Mitterand, Vargas, Kibitschek, Perón, Fidel. En la actualidad pocos grabarán los nombres de Xiaoping, Blair, Menem, Fujimori, González, Cardoso, Bush o Berlusconi.

Durante siglos, la construcción del orden urbano sólo fue posible al coincidir las decisiones sobre las estructuras formales y espaciales con una estructura social excluyente y con un sistema de funciones definido por las élites, tanto en sus relaciones jerárquicas como en su representividad dentro de la ciudad. Las vías imperiales de las ciudades romanas y el eje monumental de Brasilia, poseen variaciones formales pero resultan semejantes en cuanto a los significados simbólicos: Roma glorificaba el Emperador; Brasilia focaliza la frágil democracia representativa. Hasta el siglo XX la ciudad fue pensada como un sistema formal unitario, homogéneo y continuo, basado en una estética integradora de las

diferentes funciones y grupos sociales que la habitaban. Concepción que aparece en la imagen de la ciudad barroca europea æ la dimensión global del plan de París de Patte en el siglo XVIII æ; en la presencia de los códigos neoclásicos en la primera expansión de las áreas residenciales de la burguesía inglesa del siglo XIX; en la escala metropolitana de los ejes viales de Haussmann en París y la integración del habitat proletario en el sistema formal ecléctico; en las sombrías edificaciones de las *Mietkasernen* obreras en Berlín; en la rígida organización de la ciudad socialista establecida por los principios stalinistas; en la no menos estricta segregación de las funciones impuesta por el CIAM en la Carta de Atenas. Orden que, en los años treinta tuvo tres representaciones estéticas controladas en su integridad formal: el Plan de Moscú (1935), la *Ville Radieuse* de Le Corbusier y *Broadacre City* de Frank Lloyd Wright.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el proceso acelerado de crecimiento de la población urbana en el mundo æ tanto en los países industrializados como subdesarrollados æ, diluyó el control formal de las nuevas metrópolis. El planeamiento urbano y regional intentó establecer patrones básicos de organización territorial por parte de los estados o de los poderes municipales æ recordemos las experiencias europeas de Inglaterra, Francia, Holanda y los países escandinavos æ; pero la presión de la iniciativa privada sobre la especulación de la tierra urbana y de los conjuntos habitacionales en expansión; la creciente importancia del consumo como función privilegiada e identificada con los *shoppings*, dieron por tierra las políticas progresistas de planeamiento urbano. En América Latina, el reflejo de los modelos del Primer Mundo incidió negativamente en las grandes capitales: ocurre la destrucción del centro histórico tradicional; la expansión incontrolada del suburbio rico o pobre æ los condominios cerrados o las ocupaciones irregulares de los asentamientos precarios de la población carente de recursos æ; la prioridad del transporte privado sobre el público; el consumismo desenfrenado; la segregación social, funcional y formal de los espacios públicos y privados; el abandono de las tradiciones locales y de la continuidad del



tejido urbano. La Barra de Tijuca æ la “Miami carioca” æ constituye el ejemplo brasileño más significativo de la destrucción del tejido continuo de la ciudad, a finales del siglo XX.

La reacción contra la desintegración de la forma urbana se manifestó a través de diferentes propuestas basadas, en su mayoría, en intervenciones puntuales y limitadas a las áreas “nobles” de la ciudad. En los Estados Unidos, durante los años sesenta y setenta, Kevin Lynch y Lawrence Halprin elaboraron proyectos que buscaban la creación de espacios que configurasen la “buena forma” como alternativa al caos y la fealdad que caracterizaba la mayor parte de las nuevas expansiones suburbanas. Christopher Alexander imaginó el *design by patterns* que permitía la calidad del espacio público a partir de un diseño fundado en los deseos y necesidades de una comunidad concreta. Jane Jacobs intentó rescatar el valor de la vida social urbana en las estructuras tradicionales de la centralidad, mientras el movimiento *The New Urbanism* propuso soluciones historicistas y románticas para la configuración de las comunidades residenciales suburbanas, en contraposición al anonimato generalizado de las *Levittowns*. En Europa, Aldo Rossi y los hermanos Krier defendieron el valor simbólico de los monumentos y de la trama original aún existente en las ciudades del Viejo Continente, como representación del *genius loci* contenido en los sitios históricos, propugnando que las nuevas intervenciones debían dialogar con las preexistencias ambientales. Finalmente, a partir de los años noventa, Rem Koolhaas, Zaha Hadid, Daniel Libeskind, Frank Gehry y Peter Eisenman, asumiendo una postura crítica y agresiva de diseño fundada en la estética del desorden y surgida de la asimilación de las condiciones reales existentes en la vida urbana, imaginaron formas y espacios antagónicos a la tradición histórica y ajenos a las tipologías de la ciudad “noble”, renovando radicalmente el pensamiento arquitectónico y urbanístico del siglo XXI. Acabó así el planeamiento globalizante y totalizador, substituido por intervenciones puntuales, limitadas a la transformación fragmentaria de un tejido urbano, sano o enfermo, regular o irregular, culto o popular espontáneo.

## LA CIUDAD ANTILLANA: PROPUESTAS IBEROAMERICANAS

A partir de los años ochenta, en América Latina ocurre un cambio en la dinámica del desarrollo urbano. Se minimizan las intervenciones sobre el territorio del estado central; entra en crisis el planeamiento abstracto y genérico; los gobiernos municipales asumen el liderazgo de las iniciativas transformadoras del espacio urbano, rescatando la participación de arquitectos y urbanistas locales de prestigio como también la participación comunitaria. El nombramiento de alcaldes-arquitectos æ Jaime Lerner en Curitiba (recientemente nombrado en Berlín (2002) presidente de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA)); Mariano Arana en Montevideo; Luiz Paulo Conde en Río de Janeiro; Fernando Cordero en Cuenca æ; o de políticos sensibles para con el diseño æ Ángel Martí en Córdoba; Cuauthemoc Cárdenas en Ciudad México; Juan de Dios Ventura Soriano en Santo Domingo; César Maia en Río de Janeiro; Luiza Erundina en San Pablo, entre otros æ, favoreció las iniciativas proyectuales en el espacio urbano. La imagen de la ciudad no se resume más en los planos con campos de colores elaborados en las oficinas técnicas de la administración estatal, sino que se construye en la visión de espacios y formas objetivos, surgidos de la evolución histórica, cuyos problemas son resueltos con soluciones innovadoras y puntuales, identificadas con los deseos y aspiraciones de los usuarios y habitantes del área o barrio en cuestión. También es encarada la significación de los espacios “grises” o marginales de la ciudad como ámbitos de la vida social que deben recuperarse y cualificarse funcional y estéticamente. La necesidad de obtener múltiples ideas y propuestas sobre las intervenciones urbanas a realizar, motivó a los gobiernos municipales a organizar concursos y seminarios que permitiesen a los profesionales locales insertarse en esta nueva dinámica transformadora. En 1982 resultó pionera la iniciativa del concurso “50 ideas para recuperar Madrid”; referencia asimilada para una propuesta semejante en Buenos Aires, realizada en 1986. En Europa, el concurso de European resultó paradigmático de una competencia multinacional, a escala de toda la Comunidad Europea, que se

propuso motivar a los profesionales jóvenes para que evidenciasen su talento y sensibilidad por los problemas urbanos, alentados por el compromiso de cada gobierno municipal de materializar la construcción del proyecto ganador.

Al inicio del nuevo milenio, basadas en estas experiencias, surgieron diversas iniciativas en América Latina y el Caribe, proponiéndose æ según el urbanista español Eduardo Leira æ el rescate de los fragmentos perdidos de la ciudad; el descubrimiento de oportunidades “latentes” en funciones ya obsoletas; la valorización de calles, plazas y espacios vacíos; el cambio de las imágenes visualmente contaminadas por la acción popular espontánea; la transformación del anonimato del espacio periférico. En el año 2000, el arquitecto Antonio Vélez Catraín, organizó un gran concurso a nivel Iberoamericano, patrocinado por la Alcaldía de Santiago de Compostela, con el fin de resolver problemas detectados en áreas conflictivas de las ciudades de Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago de Cuba, Santiago de Querétaro, Lagos de Morelos, Ciudad México y Santiago de Compostela. Definidas las áreas de los proyectos, participaron 312 equipos de profesionales de la Comunidad Europea y de los países latinoamericanos. Los 21 equipos finalistas presentaron sus propuestas en una segunda etapa que se celebró en Santiago de Compostela, obteniendo los tres primeros premios equipos uruguayos y argentinos. En 2002, Vélez, contando con los auspicios de la Alcaldía de la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, invitó a un grupo de participantes del concurso de Compostela y algunos urbanistas de renombre de la península y el continente latinoamericano para que elaborasen proyectos en 27 áreas problemáticas de la ciudad, que comprendía desde el centro histórico hasta los espacios periféricos.

Con más de dos millones de habitantes, Santo Domingo resume todos los problemas que caracterizan las capitales latinoamericanas. Primer asentamiento urbano español en el Caribe, languideció como capital de una isla casi abandonada por la Corona æ que permitió el asentamiento de los franceses y la creación del vecino y misérrimo Haití æ, y mantuvo hasta inicios del siglo XX, la calma y el estatismo que había

caracterizado el período colonial. Controlado su crecimiento en la primera mitad del siglo pasado por la política urbana de la dictadura de Leónidas Trujillo, explotó en la segunda, sin control y con escaso planeamiento gubernamental. Las profundas contradicciones sociales, funcionales, formales y espaciales, hicieron de la ciudad un verdadero laboratorio urbanístico. El evento æ “Ideas Urbanas para Santo Domingo 2002” æ, reunió un sinnúmero de creativas respuestas que fueron celebradas en el cierre festivo organizado por el alcalde Juan de Dios Ventura Soriano æ cantor y director de una prestigiosa orquesta de salsa dominicana æ, contando con la participación de prestigiosos profesionales europeos y latinoamericanos: entre otros, Clorindo Testa de Argentina, Sebastián Irarrázabal y Humberto Eliash de Chile; Conrado Pintos de Uruguay; Gabriel Gaviria de Colombia; Jorge Jáuregui de Brasil; Gustavo Moré y Juan Mubarak de República Dominicana; Ramón López de Lúcio, Manuel Gallego y Manuel Solá-Morales de España y Henk Döll del equipo Mecanoo de Holanda. Los proyectos se estructuraron en diversas tipologías temáticas de acuerdo con las necesidades de las áreas conflictivas de la ciudad, tanto desde el punto de vista formal como funcional: los “transbordadores” del transporte popular en la periferia; la recualificación de diferentes espacios públicos, deteriorados por el abandono del gobierno municipal o la acción contaminante de las actividades comerciales espontáneas; las soluciones habitacionales necesarias en los barrios pobres o de la pequeña burguesía; la inserción de nuevas edificaciones correspondientes a servicios e infraestructuras indispensables para el funcionamiento urbano. Casi todas las soluciones tuvieron una particular originalidad y una alta calidad de diseño, destacándose la fina ironía de Clorindo Testa en el paseo marítimo del “Malecón”; los intercambiadores del transporte colectivo de Juan Mubarak y de IBM Arquitectos; el eje polifuncional que organiza Manuel de Solá-Morales en los terrenos de un aeropuerto desactivado; la intervención en las áreas marginales ocupadas por las villas miseria, de Jorge Jáuregui; el nuevo conjunto habitacional de Henk Döll en las proximidades de gigantesco y académico monumento a Cristóbal Colón.

## SOLUCIONES Y PROVOCACIONES EN LA “CIDADE MARAVILHOSA”

A partir de las exitosas experiencias “reales” concretadas en los programas de “Rio Cidade” y “Favela Bairro”, durante la gestión del alcalde Luiz Paulo Conde; en este segundo mandato de César Maia, el Centro de Arquitectura y Urbanismo dirigido por la arquitecta Ana Borelli, organizó dos eventos teóricos sobre la ciudad de Río de Janeiro. En el primero se elaboraron soluciones para la reactivación del área portuaria (2001); el segundo fue dedicado a la búsqueda de propuestas para 19 sitios urbanos, que fueron elaboradas por diversas oficinas de arquitectos locales. El tema del puerto tuvo un esquema inicial de zonificación, circulación y volumetría sugerida para las nuevas edificaciones que fuera elaborado por la Secretaría Municipal de Urbanismo, previendo la ubicación de oficinas, centros culturales y conjuntos habitacionales. Éstos acompañarían el impulso renovador creado por la presencia de la futura sucursal del museo Guggenheim de Nueva York en el “*Pier Mauá*”, cuyo proyecto está en proceso de concreción por el arquitecto francés Jean Nouvel. Aparece una amplia gama de diseños, desde el realismo pragmático de Ronaldo Brilhante; las fantasías arquitectónicas de Ronaldo Saraiva; la búsqueda de un nuevo núcleo polifuncional de desarrollo urbano imaginado por Jorge Jáuregui y la densa ocupación del muelle Mauá que proponen Índio da Costa y Ricardo Villar.

A los 19 equipos de arquitectos cariocas se les encomendó de imaginar soluciones o imágenes del futuro urbano o arquitectónico de Río de Janeiro, en el sitio que ellos considerasen más idóneo con la visión que cada uno tenía de las contradicciones implícitas en el territorio municipal. Las propuestas tuvieron el valor de un “sismógrafo” de lo que está ocurriendo en la “*Cidade Maravilhosa*”, hoy bastante lejana de los atributos correspondientes a este apelativo. En la actualidad predomina la violencia cotidiana; la presencia ostentosa del poder paralelo de los traficantes de drogas; la inoperancia de los gobiernos del Estado y la Municipalidad, tanto por ineficiencia administrativa como por falta de recursos; los

dos millones de habitantes debajo del nivel de pobreza asentados en las *favelas*; la irracionalidad del sistema de transporte colectivo y el exceso de automóviles que produce el diario congestionamiento vial; la introversión de los habitantes ricos en sus condominios cerrados; el vaciamiento del centro histórico y la huida de la clase media hacia la Barra de Tijuca. Estas son algunas de las particularidades que opacan la tradicional imagen turística de Río de Janeiro.

Es posible separar las propuestas temáticas por grupos generacionales. Por una parte, el tradicionalismo de los “viejos” arquitectos que insisten en la persistencia de soluciones puramente arquitectónicas a la “Ciudad de los Niños” de Paulo Casé; el Centro de Convenciones de la *Cidade Nova* de Luiz Carlos Toledo y la densificación habitacional de la Ciudad Universitaria (UFRJ) del estudio Archi 5; por otra, aquellos que propugnan una acción ambientalista basada en el rescate de la particularidad del paisaje o de la personalidad de los barrios. Entre ellos citemos la creación de plazas y espacios culturales en la ensenada de Glória (Francisco Hue) y de Botafogo (Ddg Arquitetura); la conexión panorámica entre los *morros* por medio de un teleférico (Índio da Costa) y la búsqueda de la propia identidad en ocho barrios de la ciudad (IZPL Arquitetura). Otros equipos demostraron cierto escepticismo respecto a la posibilidad de llevar a cabo intervenciones profundas y se conforman con idear pequeñas acciones puntuales para mejorar el espacio público y la vida social que en ellos transcurre: un conjunto de cubiertas ligeras crean la necesaria sombra en ásperos espacios vacíos (Fábrica Arquitetura); el rediseño del mobiliario urbano de las calles de Copacabana (Mauro Neves) o de Laranjeiras y Cosme Velho (Luiz Felipe Machado); y la creación de un “salón” urbano para promover los encuentros en el centro de Río (MoV Arquitetura). La sugerencia más pragmática y elemental, ajena a toda “inoperante” propuestas de diseño, estuvo presente en la solución de Flávio Ferreira y Clarissa Moreira quienes plantean la higienización, el revoque y la aplicación de colores en las paredes externas de las precarias viviendas de las *favelas*.

Pero un pequeño grupo de “viejos” y “jóvenes” todavía creen en la utopía, en las visiones renovadas e imaginativas de la ciudad, concebida como un artefacto cultural, complejo y multiforme, generador de fantasías, metáforas y promotor de la vida social activa. El equipo de Humberto Kzure-Cerquera elabora provocadoras imágenes “pop” que cosen una sucesión de fragmentos urbanos que se desparrraman desde el barrio de São Cristóvão; Jorge Jáuregui imagina un paseo público en la isla peatonal central de la Avenida Atlántica de Copacabana æ que contiene las figuras geométricas de Burle Marx æ, iluminado por una línea de luz producido por una fibra óptica y que define el espacio multifuncional cuyo funcionamiento está previsto a lo largo de las 24 horas del día. Las provocaciones aparecen en los equipos más jóvenes, sensibles a una herencia negativa que desean cambiar, tanto física como conceptualmente. Ellos cuestionan no sólo la violencia física de la ciudad, sino la violencia visual cotidiana de formas y espacios que se ejerce sobre sus habitantes, negándoles la riqueza de la cultura, la generosidad y la felicidad que debería fluir en el ambiente construido. Si por una parte Washington Fajardo se opone a la agobiante monumentalidad de la Avenida Presidente Vargas æ representación de un urbanismo racional que “produce monstruos”, parafraseando a Goya æ, e intenta recuperar el sentido de los vacíos creados por el eje inacabado; João Pedro Backheuser y Otavio Leonídio asumen la necesidad de reactivar la memoria del perdido *Morro do Castelo*, núcleo esencial de la historia originaria de la ciudad, demolido con todos sus edificios en 1922. Para ello, revisten y delinean su perfil con el cromatismo de la tierra roja del *morro*, sobre los edificios de oficinas de la Explanada do Castelo. Pedro Rivera y Rodrigo Azevedo rechazan la dimensión paranoica de la ciudad, creadora de *stress* y angustia. El ciudadano común, que perdió definitivamente

la socialidad del espacio urbano, se puede refugiar en la *Pocket-City*, una pequeña cápsula en la que encuentra las simulaciones que le ofrecen las experiencias sensoriales de las formas y espacios más significativos de Río, despojados de los peligros y la maldad cotidiana. Por último, una idea similar de introversión y percepción fragmentaria de la ciudad, ajena a la fealdad, la obscuridad y la tristeza de los ambientes grises y deteriorados æ por ejemplo la “tierra de nadie” debajo de los viaductos æ, aparece en la fantasía de Flávia de Faría, quien coloca cajas lumínicas æ las *Light Box* æ, que reavivan los negros y sombríos espacios lineales de los viaductos de Río de Janeiro.

Entre Santo Domingo y Río de Janeiro se produjeron decenas de sugerencias para revivir y cualificar estéticamente nuestras contradictorias ciudades. Irreales o utópicas; realistas o pragmáticas, ellas representan el deseo de urbanidad que se desea generar en la población, en las autoridades y en los profesionales, contrapuesto al egoísmo identificado con la elaboración del proyecto del edificio aislado. La trama de la ciudad está formada por arquitecturas que deben dialogar con el contexto, evitando que el espacio privado del edificio no agrede ni someta al espacio público, ámbito de la vida social de la comunidad. Verificada definitivamente la crisis del sistema neoliberal y la pérdida de los espacios públicos de la ciudad con los agresivos procesos de privatización y de enclaustramiento de los habitantes de mayor nivel económico, la lucha de la comunidad, arquitectos, urbanistas e instituciones públicas, debe imponer el rescate de la dimensión colectiva de la ciudad y la generación de espacios que logren la persistente interacción entre los ciudadanos de diferentes, razas, credos y niveles económicos. Así, tendrán sentido estos esfuerzos por imaginar un futuro urbano mejor para América Latina.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTE

El panorama italiano se ha caracterizado en estos últimos años por una redefinición general de la normativa ambiental. Desde las primeras disposiciones en las que el medioambiente había sido objeto de políticas para la tutela del territorio –en lo referente a los problemas hidrogeológicos (1923) y paisajísticos (1939), frente a una substancial ausencia de los problemas ambientales en la urbanística general (1942)– la atención se ha desplazado durante los años 50 y 60 hacia los componentes contaminantes a nivel hídrico y atmosférico inducidos por el sistema productivo, para después en los decenios sucesivos pasar a los problemas del paisaje con la ley que ha generalizado la planificación paisajística (1985).

Este enfoque se ha articulado en un modelo de competencias todavía muy jerarquizado y ligado a la óptica de los cumplimientos administrativos, hasta la definición de niveles específicos de competencias con la creación del *Ministero dell' Ambiente* (1986) y la aplicación provisional sobre la Declaración de Compatibilidad Ambiental (*Pronuncia di compatibilità ambientale*) (1989), que han introducido una dimensión menos vinculante de la tutela ambiental. Pero el principal momento de la innovación pertenece a la inserción en el contexto europeo, no tanto con la primera aplicación de la *Valutazione di Impatto Ambientale* (VIA) [Estudio de impacto ambiental], sino con la asunción de los principios de sostenibilidad de la Agenda 21 de Río, pasando desde políticas del tipo “mandar y controlar” a políticas cuyo fin es el “desarrollo sostenible”, comparando las instancias ambientales con los problemas del desarrollo económico y de la producción.

Las innovaciones más interesantes y significativas se encuentran sin embargo, no sólo en la general asunción de los temas de la sostenibilidad sustentadas en el marco legislativo, sino más bien en la introducción, a lo largo de los años noventa, de los temas ambientales en los instrumentos de planificación, a saber: los *Piani di bacino* [planes de cuenca], introducidos con una ley de 1989 y referentes a la protección orgánica de los espacios fluviales; los *Piani dei parchi* [planes de los parques] definidos por una ley de 1991 que multiplica las *aree protette* [áreas protegidas] en todo el territorio nacional; los *Piani territoriali di coordinamento provinciali* [planes territoriales provinciales de coordinación], relanzados por una ley de 1990, con la indicación de incorporar dentro de estos instrumentos los problemas paisajísticos hasta entonces gestionados a nivel regional con modelos bastante diferenciados. Todos ellos son instrumentos que, si acentúan el peligro de las “planificaciones separadas” (es decir, de demasiados niveles de planificación y de demasiados planes que dialogan con dificultad entre ellos), sin embargo desarrollan de manera relevante el enfoque ambiental en la planificación del territorio.

También en el mismo periodo, pero sin ninguna pretensión de carácter legislativo, los planes urbanísticos municipales, los *Piani regolatori generali* (PRG) [Planes generales de ordenación], comienzan a ocuparse de problemas medioambientales y ecológicos de modo tan profundo como limitado a experiencias únicas, a experimentaciones. El resultado de tales experimentaciones ha sido tal que se puede afirmar que, al menos en origen, la integración disciplinar entre urbanismo y ecología no puede ser ya considerada como una experimentación circunscrita a casos aislados, sino que ha asumido un carácter refundacional de la



propia disciplina urbanística, definiendo nuevos campos de competencia del plan urbanístico y estimulando la introducción de nuevas disposiciones legislativas a nivel regional. Entre éstas, se recuerdan, por ejemplo, la ley de la Región Abruzzo sobre la tutela de la biodiversidad (1993), la de la Región del Piamonte para la tutela de los biotopos (1995). Mientras que, más en general, se recuerda la creación de las *Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente* (ARPA) [Agencias regionales de protección del medioambiente], desde 1995 hasta 1999, y la articulación regional de la aplicación de la VIA acompañadas por la introducción de instrumentos para el estudio y la valoración de la compatibilidad y del apoyo medioambiental para los planes urbanísticos territoriales y de sector.

En los años más recientes, a partir de 1995, algunas reformas urbanísticas regionales han empezado a afrontar incluso de manera orgánica el tema de la integración entre urbanismo y ecología, introduciendo explícitamente la componente medioambiental como temática imprescindible de las diferentes formas renovadas del planeamiento urbanístico municipal. Para dar dos ejemplos entre los más significativos, la ley urbanística de Toscana de 1995 y la de Emilia-Romagna de 2000 singularizan en el plan urbanístico municipal la ocasión para articular nuevas estrategias por el gobierno unitario de la ciudad, del territorio y del medioambiente, superando la óptica legalista y de la solución de las patologías específicas.

Sin embargo, si la reciente producción legislativa regional ha consolidado el papel central de la planificación en el tratamiento del medioambiente y de las estrechas relaciones entre problemas ambientales-territoriales y urbanísticos, económicos y sociales, de todos modos parece que subsiste la separación entre políticas medioambientales y políticas territoriales en las gestiones cotidianas, incluso frente a una falta de reordenación en su totalidad de las competencias en este sentido. El informe "Líneas principales de la política ambiental y territorial" realizado por el *Ministero dell'Ambiente* en 1999, pone en evidencia esta dificultad y la permanencia de una actitud legalista en los temas ambientales, volviendo a lanzar la necesidad de un enfoque global, a

partir del territorio sobre los temas del desarrollo sostenible.

El punto central de la difícil integración disciplinar entre urbanismo y ecología contempla la contraposición reducida, pero nunca eliminada, entre el Plan municipal y la VIA, es decir entre los principales instrumentos operativos de las dos disciplinas; una contraposición que se convierte en política, cuando quienes saltan a la arena son las asociaciones ecologistas y sus representantes parlamentarios, casi siempre al margen de la estrategia que intenta adaptar las necesidades de la transformación urbana con las de la tutela y la regeneración de los recursos ambientales, que luego será el corazón de la estrategia del "desarrollo sostenible".

La necesidad de insertar la VIA en el proceso del planeamiento ha sido una indicación explícitamente reivindicada desde las primeras experiencias de planificación integrada urbanístico-ecológica. La VIA, justamente se afirmaba, es una metodología de valoración de proyectos ya definidos, que raramente ha producido una modificación radical de los mismos, ya que ha condicionado sólo los aspectos más incompatibles con el sistema medioambiental cuando, como no pocas veces ha sucedido, en realidad no ha representado más que una cobertura *a posteriori* de soluciones poco compatibles con el medioambiente. El *slogan* sostenido por el mundo del urbanismo ambientalista, era pues el de pasar de la "VIA del proyecto" a la "VIA del planeamiento", integrando así los dos instrumentos operativos, precisamente el PRG y la VIA. Pero la integración entre las dos disciplinas precisaba igualmente una actitud de apertura técnica y cultural por parte de los respectivos protagonistas: al igual que el PRG se discutía y padecía un evidente proceso de evolución (la ampliación del sistema de información, la implicación de nuevas figuras profesionales en la formación y en la gestión, una nueva estrategia comprehensiva), del mismo modo la VIA debería modificar su característica de valoración *a posteriori*, insertándose con decisión en el proceso de planeamiento, aceptando sin embargo la nueva modalidad de actuación no expropiatoria y, más en general, la atención a la concreción y a la factibilidad de las intervenciones en el

escenario global de la transformación de la ciudad y del territorio. Esto no ha sucedido todavía por una especie de egoísmo profesional y cultural que marca la diferencia del mundo ambientalista, que ha considerado necesario el tener que mantener una cierta autonomía con la VIA no comprometiéndola en las opciones de transformación urbanística.

En los ultimísimos años, desde el 2000, se ha hecho un ulterior intento de mejora en la integración de los dos instrumentos operativos del urbanismo y de la ecología, el *Piano comunale* y la VIA, con la introducción de la *Valutazione Ambientale strategica* (VAS) [Evaluación Ambiental Estratégica], una ampliación de la aplicación de la VIA en la definición de planes y programas, cuyo objetivo es singularizar los impactos sobre el medioambiente antes de definir los proyectos y de condicionar desde el comienzo el proceso de decisión. La VAS, igual que la VIA, tiene aplicaciones sensiblemente diferentes en los distintos contextos normativos nacionales, oscilando entre un instrumento todavía puntual y un elemento de condicionamiento preventivo de las decisiones, evidenciando, en particular, soluciones alternativas, entre las cuales también está la denominada “opción cero” (no hacer nada). En general la VAS debería, garantizar de todos modos, una mayor transparencia en la valoración y por tanto en el proceso decisional y con una mayor participación de los ciudadanos, gracias precisamente a la información preventiva y a la posibilidad de valorar alternativas.

En Italia, al menos en este primer año de la nueva Legislatura caracterizada por una mayoría parlamentaria de centro-derecha, no ha sido preparada aún ninguna normativa nacional de la VAS como actuación de la Directiva aprobada por el Parlamento Europeo en julio de 2001 [Directiva núm. 2001/42, véase a continuación la Sección de Documentación de este mismo núm. de CyTET]; mientras que en algunas normativas urbanísticas regionales (entre las cuales la ya citada ley urbanística de la región Emilia-Romagna) está contenida una explícita aplicación de la VAS en la planificación. En la ley emiliana, en particular, la VAS es una de las componentes del proceso de formación del “*Piano Strutturale*”, en su función de valoración

preventiva de las consecuencias que tendría sobre el ambiente la actuación de las previsiones edificables e infraestructurales del propio plan.

A pesar del compromiso y el valor de las diferentes leyes regionales aprobadas, lo que falta en Italia es una reforma general de las reglas de gobierno unitario del territorio y del medioambiente que dé fuerza y credibilidad a las propias reformas regionales, apartando, al mismo tiempo, los impedimentos que en el actual ordenamiento impiden una acción eficaz de la planificación urbanística integrada con los problemas ambientales. Habiendo pasado ya más de diez años de la puesta en marcha de las primeras experiencias de planificación ecológica y ambiental, si se hace un balance objetivo de lo producido por tal integración, nos damos cuenta de que los “planes sostenibles”, aun teniendo abierta una perspectiva fundamental de innovación disciplinar y aun representando pues un testimonio cultural de gran valor, se resumen en un número reducido de casos, mientras que la práctica normal urbanística ha persistido siguiendo vías donde la “sostenibilidad urbanística” ha sido casi siempre un objetivo tan declarado como contradicho por las decisiones *de facto* de y por el bagaje técnico e instrumental de los planes.

Verdaderamente la situación general del urbanismo italiano no ha ayudado a que esa experimentación se convierta en una práctica generalizada, porque, una vez más, ha faltado la necesaria y radical puesta al día legislativa, cuando parecían darse las condiciones para la aprobación parlamentaria de la reforma urbanística. En realidad, precisamente la falta de una visión común entre las razones de la transformación urbana y las razones de la tutela y de la regeneración del medioambiente ha sido una de las causas principales de la no aprobación de la reforma: a las posiciones ya distantes de salida, que habían llevado a presentar distintos proyectos de ley, de hecho se ha sobrepuesto una ambigüedad de fondo, en cualquier caso querida, pero más a menudo debida a una clase de conformismo cultural, imputable en primer lugar a las fuerzas políticas que se refieren explícitamente al ambientalismo, para nada dispuestas a abandonar el viejo modelo urbanístico legalista y expropiatoria, si bien, justamente

por estas características suyas, adaptadísimo para impedir toda transformación urbanística.

La necesidad de la reforma urbanística, aun en lo concerniente a la cuestión ambiental, era y es en cambio absolutamente urgente. Esta reforma no se refiere sólo a una nueva forma del planeamiento municipal, más adecuada para consentir una efectiva integración entre urbanística y ecología, sino que señala igualmente las modalidades a través de las que tal integración pueda suceder concretamente. La primera entre todas, el modelo de actuación equidistributivo, el único que puede asegurar especialmente el incremento de las dotaciones públicas y en particular de los equipamientos para zonas

verdes. Además, la falta de aprobación de la reforma ha reducido, dada la inadecuación y la ineficacia del viejo PRG, el recurso al plan para encarar el futuro de las ciudades y en general de los centros habitados en esta fase de transformación urbana ya madura; mientras que paralelamente, ha incentivado el uso de instrumentos parciales, que no tienen el nivel para asegurar una mejora relevante de las condiciones ambientales de la ciudad, precisamente por que están desconectados de un proyecto general y son incapaces de construir la “red ecológica”, que es una de las condiciones fundamentales del desarrollo urbanístico sostenible.

*Traducción del italiano: Sagrario del Río*

## Venezuela

Arturo ALMANDOZ

*Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas*

### PANORAMA URBANO DE LA VENEZUELA DE COMIENZOS DEL SIGLO XXI: ORDENAMIENTO Y DEBILIDADES

**E**ste breve reporte sólo pretende dar una visión panorámica sobre tres aspectos que me han parecido especialmente interesantes para entender la actual situación urbana de Venezuela, por parte de un público experto en urbanismo, pero no familiarizado con la situación del país. Comienza con la urbanización resultante del proceso de explotación petrolera iniciado en los años 1920, que fue el catalizador de los cambios económicos y sociales del otrora país agro-exportador; continúa con el ordenamiento urbanístico contemplado en la legislación vigente, con el señalamiento de ciertas debilidades funcionales resultantes de la actual estructura administrativa y de la situación actual; y concluye con algunas

referencias bibliográficas que pueden ayudar a entender esos procesos, a la vez que ilustran tendencias de los estudios urbanos en Venezuela.

Por supuesto, cabría hacer otros reportes, más detallados por regiones y ciudades, sobre los innumerables matices y problemas de cada uno de estos aspectos, en vista sobre todo de las restricciones impuestas por las sucesivas crisis políticas y económicas que Venezuela ha sufrido desde la desestabilización cambiaria de su moneda, el bolívar, en 1983; esto es, desde esa fecha oscura que los venezolanos de cierta edad conocemos como el Viernes Negro. Desde entonces la otrora Gran Venezuela – la de la bonanza petrolera que escamoteaba las profundas desigualdades sociales - fue sacudida por el “caracazo” o saqueos de febrero de 1989; por las asonadas golpistas de 1992; por las inundaciones de 1999 en el litoral central; y por los sucesos de abril de 2002, por sólo mencionar eventos puntuales. Aunque de diferente naturaleza, todas esas calamidades

han dejado sus marcas más o menos visibles en la ciudad y en el modo de vida venezolanos; pero esas son marcas que requerirían otro reporte mucho más extenso y crítico, acaso por parte de un reportero más entendido en ciencias políticas, sociales y económicas. Por lo pronto, vaya este panorama un tanto general y neutro, que pretende sin embargo dar insumos para posibles réplicas por parte de colaboradores interesados.

## UN PAÍS URBANO

A lo largo del siglo XX, Venezuela experimentó uno de los más rápidos y elevados procesos de urbanización conocidos en el Tercer Mundo: de un porcentaje de población urbana del 15 por ciento en 1926, se pasó al 53,3 en 1950 y al 76,7 en 1971, por sólo citar tres momentos claves de una curva que en países de la primera industrialización tomó más de un siglo<sup>1</sup>. Con una proporción de población urbana que el Censo Nacional ubicaba en 84 por ciento y las Naciones Unidas en 90 para 1990, Venezuela ha figurado desde los años 1970 entre los países con más alto nivel de urbanización de América Latina y del mundo (CLICHEVSKY, 1990: 43; HABITAT, 1996: 47-48). Además de esa notoria urbanización demográfica, con una población total de más de 18 millones de habitantes según el último censo publicado (OCEI, 1992)<sup>2</sup>, Venezuela también vivió en el siglo pasado el proceso de crecimiento urbano de ciudades más rápido que haya conocido la historia de América Latina (BOLÍVAR, 1994: 211).

El cambio en el patrón de urbanización se debió en buena medida al abandono del modelo agro-exportador basado en productos coloniales como cacao y café, que fueron sustituidos por la extracción petrolera y actividades derivadas desde los años 1920; además de los niveles de urbanización y crecimiento urbano, ese cambio de modelo económico tuvo efectos sobre la jerarquía de ciudades, las redes interurbanas y los sistemas de comunicación regionales y nacionales (CARVALLO y HERNÁNDEZ, 1983; BRICEÑO-LEÓN, 1986: 9-31). En este sentido,

valga recordar que la irrupción de la economía petrolera coincidió y aceleró a la vez la instauración del automóvil y del proyecto carretero, que sustituyeron a la locomotora y las empresas ferrocarrileras del siglo XIX, asociadas con la bancarrota de la Venezuela de comienzos del XX. El ambicioso plan de carreteras desarrollado desde la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) ayudó a la articulación y al control territorial y político del otrora país de caudillos y revueltas; continuado durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), ese plan vial convirtió a Venezuela en uno de los países mejor comunicados del continente.

Sobre la base de los cambios poblacionales y económicos del siglo XX, Miguel Bolívar ha bosquejado una cronología de tres periodos en la urbanización venezolana, en términos de ocupación territorial y funcionamiento demográfico. Una primera etapa corresponde a la Venezuela pre-petrolera, cuya matriz de asentamientos y relaciones económicas venían desde la Colonia, y se mantuvieron vigentes a través de las diferentes variantes del modelo agro-exportador que duró hasta las primeras décadas del siglo XX. Una segunda etapa "constituye una suerte de transición o ciclo transicional", que cubre desde los inicios de la explotación petrolera en los años 1920, hasta los cambios derivados de la Segunda Guerra Mundial, cuando se produjeron oleadas de inmigración provenientes del interior y de países europeos, favorecidas por el régimen de Pérez Jiménez. Una tercera etapa viene dada por la "profundización y consolidación de los patrones actuales de articulación y desenvolvimiento urbano", los cuales se generaron ya desde mediados del siglo XX, y se han mantenido con algunos cambios hasta el presente (BOLÍVAR, 1994: 185). Aunque durante el último tercio del pasado siglo se produjo una significativa inmigración desde países andinos y caribeños, puede decirse que la migración rural-urbana tendió a disminuir; esto ayudó a desacelerar el crecimiento urbano en las grandes ciudades (Caracas, Maracaibo, Valencia), que fueron relevadas por ciudades intermedias de las nuevas zonas de

<sup>1</sup> Los umbrales de "población urbana" siempre son variables y discutibles. Desde hace varios censos, la antigua Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) –ahora sustituida por el Instituto Nacional de Estadística– incluyó como "centros urbanos" aquellos que superan los 2.500 habitantes; sin

embargo, a efectos comparativos con los censos más tempranos, hay que bajar este umbral a 1.000 habitantes. En este sentido, además de los Censos Nacionales, ver NEGRÓN (1982: 71-75).

<sup>2</sup> El último censo fue realizado en el año 2001, pero sus resultados están por ser publicados.

explotación petrolera en el oriente (Maturín, Puerto La Cruz, entre otras).

Por todos sus efectos demográficos y territoriales, puede decirse que la "revolución petrolera" que conoció Venezuela en la era gomecista y las décadas siguientes es comparable, *mutatis mutandis*, a la revolución industrial, que análogamente transformó las pautas de comunicación, urbanización y concentración urbana en Europa occidental desde finales del siglo XVIII. Con traumatismos acaso comparables a los de la Inglaterra victoriana, la venezolana ha sido una urbanización semejante por sus desajustes y celeridad a la de otros países latinoamericanos, con el agravante de que la Venezuela petrolera ha tenido que absorber parte de los problemas de éstos, por vía de la inmigración. En vista de esas flagrantes deficiencias en vivienda y servicios públicos de nuestra urbanización, puede sonar paradójico que Venezuela figure entre los países más "urbanizados" del mundo, sobre todo al considerar las diferentes transformaciones territoriales, de equipamiento, de cambio social y cultural que una sociedad debe superar para considerarse propiamente urbanizada. En otras palabras, pareciera que de todas esas dimensiones de la urbanización, Venezuela sólo ha alcanzado la máxima urbanización demográfica, mientras que en otros planos –territorial, ambiental, económico, social y cultural– se mantienen dimensiones más modestas o atrasadas. Sin embargo, a pesar de sus desequilibrios seculares en términos de concentración urbana e informalización de la economía y de los asentamientos suburbanos, Venezuela puede considerarse desde mediados de este siglo un país inexorable e irreversiblemente urbano<sup>3</sup>.

## EL ORDENAMIENTO URBANISTICO

Después de la creación del Banco Obrero en 1928 –primera agencia pública latinoamericana que se encargó de la vivienda popular– la institucionalización del urbanismo técnico en Venezuela puede ubicarse hacia finales de los años 1930. Entonces se creó la Dirección de Urbanismo de la Gobernación de Caracas, que tuvo entre

sus atribuciones formular el primer plan urbano para una expansiva capital que ya evidenciaba el crecimiento inducido por el negocio petrolero. Publicado en 1939, el llamado "Plan Rotival" –por la coordinación técnica del equipo ejercida por el ingeniero francés Maurice Rotival (AA.VV., 1991; ALMANDOZ, 1997)– puede verse como un tardío ejemplo del urbanismo academicista entre las capitales de América Latina, que ya por entonces comenzaban a adoptar un *planning* más moderno y funcionalista (ALMANDOZ, 2002). En la progresista Venezuela de mediados del siglo XX, esta planificación tecnocrática encontró su plataforma en la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU), primer organismo en asumir la cuestión urbana para todo el país en 1946. En los Planos Reguladores de la CNU, formulados para varias ciudades venezolanas a comienzos de los años 1950 –Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, San Cristóbal, Ciudad Bolívar– trabajaron como asesores internacionales destacados representantes del movimiento moderno, desde el catalán José Luis Sert, pasando por el mismo Rotival, hasta el planificador californiano Francis Violic (MARTÍN FRECHILLA, 1996; ALMANDOZ, 2001).

A la par que el antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP) –creado en 1874– era reemplazado a mediados de los años 1970 por los de Desarrollo Urbano (MINDUR), Transporte y Comunicaciones (MTC) y Ambiente y Recursos Renovables (MARNR), la concepción espacialista de la planificación venezolana fue involucrando cada vez más variables económicas, sociales, geográficas y ambientales. Esta compleja planificación multi-sectorial llevó a la cristalización de la noción de ordenamiento, que ha imperado en Venezuela desde los años 1980. Al igual que en otros países latinoamericanos y varios europeos, la ordenación representa una superación en el sentido de que aspira a integrar de manera sintética cuatro vertientes de la *praxis* territorial que habían sido administradas de manera parcial: el desarrollo económico-social, la conservación ambiental, la planificación urbano-regional y la renovación urbana (ALMANDOZ, 1993: 73)<sup>4</sup>.

La noción de ordenación urbanística se plasmó en el actual sistema jerárquico e

<sup>3</sup> En este sentido, ver la tesis desarrollada por NEGRÓN (1994) sobre el carácter urbano de la ciudad informal.

<sup>4</sup> Me apoyo para esta fase en mi artículo de 1993, del cual tomo algunos pasajes.



integrado de planes, previsto en la Ley Orgánica de Ordenación Territorial (LOOT), promulgada en 1983, en la cual están previstas las figuras del Plan Nacional de Ordenación Territorial y el Plan Regional de Ordenación Territorial. Ellos representan los instrumentos referenciales que estructuran los lineamientos (políticos, económicos, sociales, ambientales, urbanísticos) del ordenamiento, en concordancia con el modelo de desarrollo nacional, así como también sus expresiones regionales. Tal sistema de ordenación territorial sirve de marco a la estructura urbanística, cuya articulación está prevista en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), de 1987, que contempla las figuras de Plan de Ordenación Urbanística y Plan de Desarrollo Urbano Local. El primero se concibe para las áreas metropolitanas, conurbaciones o ciudades de rápido crecimiento, mientras que el segundo queda en principio reservado a las pequeñas ciudades. Asimismo, son previstas las figuras del Esquema de Ordenamiento Urbano, para pequeños asentamientos, y la del Plan Especial, destinada a los diferentes tipos de transformaciones urbanas dentro de sectores específicos de ciudades que así lo requieran (ALMANDOZ, 1993: 74).

## DEBILIDADES TERRITORIALES Y ESPACIALES

Como cambio más reciente dentro del ordenamiento urbanístico venezolano, ya descrito en sus lineamientos generales, valga señalar la sustitución del MINDUR por el nuevo Ministerio de Infraestructura (MINFRA), el cual parece retomar la concepción espacialista e integradora de la obra pública presente en el antiguo MOP. Desde el punto de vista legal, también son significativos los cambios introducidos en 1989 a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978), la cual ahora establece, como hace notar Geigel:

“una diferenciación orgánica de funciones, en virtud de la cual corresponde al Alcalde la administración del urbanismo local y al Concejo Municipal legislar sobre las materias de la competencia urbanística municipal y ejercer el control de su administración” (GEIGEL: 133).

Como parte de las reformas administrativas dentro del proceso de descentralización del Estado, el nuevo régimen municipal, que incluye la elección de

autoridades locales sin la intervención del gobierno central desde Caracas –tal como ocurría hasta finales de los años 1980– ha tenido, a mi parecer, efectos positivos en la administración, equipamiento y prestación de servicios en las ciudades venezolanas. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una nueva conciencia sobre la importancia de la gestión local, y su evaluación continua por parte de las comunidades residentes, lo que ha fortalecido mecanismos electorales que antes sólo reflejaban relaciones partidistas.

A pesar de este cambio favorable, puede decirse que persisten en el ordenamiento urbanístico venezolano algunas de las debilidades que han socavado el sistema en las últimas décadas; entre ellas, la concurrencia en las competencias urbanísticas de los niveles nacional, estatal y municipal, debido en parte a las imprecisiones legales, pero principalmente a las insuficiencias presupuestarias de los niveles más locales para asumir y controlar la planificación urbanística que les es propia. Esto tiene implicaciones en diferentes órdenes, que bien resumió Rodríguez Vásquez para finales de los años 1990:

“El solo hecho de que en once años de vigencia del sistema, solamente se hayan aprobado formalmente 37 Planes de Ordenación Urbanística y apenas seis de Desarrollo Urbano Local, debería motivar una revisión muy crítica del marco normativo de la planeación urbana venezolana. Mas aún cuando no pocos de aquellos 37 planes aprobados corresponden a pequeños centros poblados, mientras ciudades grandes y medianas carecen de estrategia alguna para su crecimiento. Y esto, sin entrar a discutir si este tipo de plan ha contribuido realmente a mejorar la toma de decisiones urbanas, punto sobre el cual existen muchas reservas.” (RODRÍGUEZ, 1999: 22).

El tránsito del urbanismo a la planificación en la Venezuela del siglo XX, que puede inscribirse, desde el punto de vista teórico, dentro del cambio de paradigma del urbanista como diseñador al urbanista como tecnócrata –tal como ha sido conceptualizado por Nigel Taylor para el mundo anglosajón posterior a la Segunda Guerra (TAYLOR, 1998)– ha comportado hiatos disciplinares entre el planeamiento y la arquitectura. Así, como diría el autor británico, el urbanista gestor o “facilitador” ha parecido olvidar el tejido urbano y sus espacios, que han sido dejados en manos de los arquitectos. Tal como lo he sostenido en algún texto divulgativo (ALMANDOZ, 2001a) –ya que no es un problema que haya investigado a fondo– creo

que la pérdida del referente espacial del proyecto en la planificación y el ordenamiento venezolanos entre los años 1960 y 1980, llevó en general a un descuido en el diseño urbano, lo cual disminuyó la calidad de los espacios públicos resultantes en la ciudad venezolana. Entre otras referencias que podrían citarse para otras ciudades del interior, creo que una conspicua excepción de esta tendencia fue la renovación urbana propiciada por el Metro de Caracas, inaugurado en 1983 (ALMANDOZ, 1991).

Para salvar esa brecha interdisciplinaria que se reflejaba en el tratamiento del espacio, iniciativas como la de los Planes Parroquiales a comienzos de los 1990 en Caracas, así como las de otros planes locales y especiales en los últimos años, han tratado, a mi juicio, de rescatar el diálogo necesario entre arquitectura y urbanismo, a propósito de la calidad del diseño urbano y del espacio público (ALMANDOZ, 2000: 160-164)<sup>5</sup>. Sin embargo, estos intentos de renovación espacial estimulados desde el ámbito municipal confrontan las terribles plagas de la delincuencia y la inseguridad, que han minado la vida pública en las grandes ciudades venezolanas, llevando a un peligroso privilegio de los espacios blindados y segregados; ello se manifiesta tanto en las “urbanizaciones” de clase media y alta, de casas enrejadas y accesos controlados, como en el protagonismo del centro comercial, que se torna único refugio seguro en medio de calles tomadas por la inseguridad y la buhonería (ALMANDOZ, 2000: 122-126)<sup>6</sup>. Ese proceso de segregación también se ha acentuado en los últimos años como consecuencia de la inestabilidad política que ha conducido a saqueos de los comercios, así como a inusitados enfrentamientos entre los diferentes grupos sociales.

## ALGUNOS ESTUDIOS URBANOS

Para concluir, sólo quiero mencionar algunos estudios recientes que me parecen interesantes como introducciones, para un

lector foráneo que quiera acercarse al caso venezolano desde alguno de los aspectos incluidos en este reporte. En este sentido, agruparé tanto a algunas obras referidas como a otras recientes, en términos de urbanización, historia del urbanismo moderno y del ordenamiento urbanístico.

Sobre el proceso de la urbanización, entre los ya citados estudios que ponen perspectiva la urbanización petrolera con relación a las etapas anteriores –colonial y agro-exportadora (NEGRÓN, 1982; CARVALLO y HERNÁNDEZ, 1983; BRICEÑO-LEÓN, 1986)– creo que el análisis propiamente demográfico de Miguel Bolívar Chollett permite comparar, desde que el primer censo realizado en 1874, las principales variables de urbanización, crecimiento urbano y concentración urbana en Venezuela (BOLÍVAR, 1994). Una espacialización de este análisis histórico puede encontrarse en el trabajo de Ríos y Carvallo (1990). Además del alegato que formulara a favor la metrópoli venezolana y el reconocimiento de la importancia de la “ciudad informal” dentro de la misma (NEGRÓN, 1994), el más reciente libro de Marco Negrón, es un particularizado análisis del papel desempeñado por los diferentes tipos y escalas de ciudades venezolanas en la era petrolera, con buen soporte estadístico (NEGRÓN, 2001).

El moderno urbanismo institucional en Venezuela, desde sus raíces decimonónicas, ha sido revisado por diversos estudios que han tratado de combinar, de manera sistemática, fuentes primarias como legislación, literatura técnica y documentos políticos (MARTÍN FRECHILLA, 1994; ALMANDOZ, 1997). Esclareciendo también el proceso histórico de la disciplina desde el punto de vista institucional y legislativo, los estudios sobre ordenamiento urbanístico varían en sus énfasis, que van desde lo demográfico y participativo (GEIGEL, 1993; 1993a) hasta lo político y administrativo (GEIGEL, 1994; 1994<sup>a</sup>). En este último campo destaca la figura pionera de Allan Brewer-Carías, que ha desarrollado una escuela de derecho urbanístico (BREWER-CARÍAS, 1980; BREWER-CARÍAS, *et al.*, 1988).

<sup>5</sup> Hice un comentario de esta experiencia, desde la perspectiva urbanística, en “A propósito de los planes parroquiales. Perspectiva de un urbanista” (1997), incluida en la compilación reseñada en la bibliografía.

<sup>6</sup> Un breve análisis de esta tendencia puede verse en “Revissitando el centro comercial” (1998), también incluido en esa compilación.

## BIBLIOGRAFÍA SOBRE VENEZUELA

- ALMANDOZ, Arturo (1991): "El metro como estructurador espacial de Caracas (Venezuela)", en *Grandes Métropoles de l'Afrique et l'Amérique Latine*, Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, 4ts., t. III, pp. 14-19.
- (1993): "Notas conceptuales sobre la evolución del urbanismo en Venezuela", *Analys-art*, 5, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Caracas, pp. 53-78.
- (1997): *Urbanismo europeo en Caracas* (1870-1940), Fundarte, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- (2000): *Ensayos de cultura urbana*, Fundarte, Caracas.
- (2001): "Urbanización, modernidad urbanística y crítica intelectual en la Venezuela de mediados del siglo XX", *Argos*, 34, Universidad Simón Bolívar, Caracas: 45-80.
- (2001a): "Plan y proyecto en la Caracas del siglo XX", *Dada*, 3, Caracas, pp. 18-21.
- (2002): "Urbanism and Urbanization in Latin America: From Haussmann to CIAM", en Arturo ALMANDOZ (ed.), *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 13-44.
- AA.VV. (1991): *El Plan Rotival*. La Caracas que no fue, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- BOLIVAR CHOLLETT, Miguel (1994): *Población y sociedad en la Venezuela del siglo XX*, Fondo Editorial Tropykos, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- BREWER-CARIAS, Allan R. (1980): *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- et al. (1988): *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. Introducción general, comentarios y jurisprudencia, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (1986): *El futuro de las ciudades venezolanas*, Cuadernos Lagovén, Caracas.
- CARVALLO, Gastón & Josefina HERNÁNDEZ (1983): "Formas de ocupación del espacio en la Venezuela agroexportadora", en María Matilde SUÁREZ, Ricardo TORREALBA, Hebe VESSURI (comp.), *Cambio social y urbanización en Venezuela*, Monte Avila, Caracas: 21-67
- CLICHEVSKY, Nora (1990): *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)-América Latina, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires
- EQUINOCCIO, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- (1993a): *Urbanismo, poder público y participación ciudadana*, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- (1994): *Planificación y urbanismo*, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- (1994a): *La ejecución y control del urbanismo*, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- HABITAT, United Nations Centre for Human Settlements (1996): *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford University Press, Oxford.
- MARTÍN FRECHILLA, Juan José (1994): *Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958* (Apuntes para una historia de la construcción del país), Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- (1996): "La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (origen y quiebra de una utopía)", en Alberto LOVERA (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarria. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*, Fondo Editorial ALEMO, Caracas: 157-210.
- NEGRÓN, Marco (1982): "Los orígenes de la urbanización contemporánea en Venezuela. El crecimiento sin acumulación entre 1920 y 1945", *Urbana*, 4, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 71-92.
- (1994): "La ciudad en el desarrollo humano", en Bernardo KLIKSBURG (ed.), *El desarrollo humano de Venezuela*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), Monte Avila Editores Latinoamericana, Caracas, pp. 263-285.
- (2001): *Ciudad y modernidad, 1936-2000. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela*, Instituto de Urbanismo, Comisión de Estudios de Postgrado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (OCEI) (1992): *El Censo 90 en Venezuela*. Resumen General, OCEI, Caracas.
- RÍOS, Josefina & Gastón CARBALLO (1990): *Análisis histórico de la organización del espacio en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- RODRÍGUEZ V., Juan Carlos (1999): "Lecciones de la experiencia en Venezuela", *Ciudades*, 42, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), Puebla, México, pp. 19-26.
- TAYLOR, Nigel (1998): *Urban Planning Theory since 1945*, Sage, Londres.

## La Evaluación Ambiental de los Planes Urbanísticos

### Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

#### Introducción

La preocupación medioambiental ha formado parte de la política de la Comunidad Económica Europea desde su nacimiento. El propio Tratado constitutivo CEE resalta la necesidad de conseguir algunos de los objetivos siguientes:

- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- Contribuir a la protección de la salud de las personas y
- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales, basándose en el principio de cautela.

La **Directiva 2001/42/CE** que se acaba de aprobar constituye el último y más reciente hito de una larga serie de actuaciones cuya finalidad ha estribado en el reconocimiento de la protección medioambiental como uno de los elementos esenciales de todas las demás políticas comunitarias. Se inserta en el V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (complementado por la Decisión 2179/98/CE), y pretende conseguir que los aspectos medioambientales sean tenidos previamente en cuenta en la preparación y adopción de todos los planes y programas cuya ejecución pudiera tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Con anterioridad a esta Directiva, la aplicación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) sobre los Planes y Programas (y muy especialmente sobre los Urbanísticos y de Ordenación Territorial) contaba con una normativa poco clara y cuyos efectos no han sido satisfactorios.

La Directiva **85/337/CEE**, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, exigió el sometimiento previo de determinados proyectos de obras, instalaciones o actividades a un procedimiento reglado de EIA. Su Anexo II contenía 12 clases de proyectos, desagregados en 82 categorías, para los cuales cada Estado miembro debía fijar criterios o umbrales de sometimiento a dicha evaluación. La posible relación de algunos de estos proyectos con planes de ordenación urbana o territorial sólo podía detectarse en tres supuestos:

- Proyectos de ordenación rural.
- Trabajos de ordenación de zonas industriales.
- Trabajos de ordenación urbana.

Esta Directiva fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico interno por medio del **Real Decreto Legislativo**

**1302/1986**, de 28 de junio (desarrollado por un Reglamento de 30 de septiembre de 1988). En ninguna de ambas normas fue mencionado el sometimiento a EIA de los Planes Urbanísticos o de Ordenación Territorial como tales. Si realizaron la mencionada inclusión en sus normas, sin embargo, algunas Comunidades Autónomas, si bien en la mayoría de los casos sólo referida a los instrumentos de planificación de carácter general (es decir, Planes Generales o Normas Subsidiarias). Entre ellas, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia y Valencia. La Comunidad Autónoma de Canarias, sin embargo, además de someter a una evaluación de calidad ambiental a los instrumentos de planeamiento de carácter general, incluyó dentro del ámbito de aplicación de dicha norma al planeamiento de desarrollo y estableció (al igual que las Comunidades andaluza y valenciana) un procedimiento específico de EIA para tales instrumentos.

En el año 1997 se aprueba una nueva **Directiva**, en concreto la **97/11/CE**, de 3 de marzo, cuyo objetivo era la modificación de la Directiva anterior para reforzar sus disposiciones. De acuerdo con ello se aumentó el número de proyectos contenidos en el Anexo I, se modificó el Anexo II incrementando las exigencias establecidas para categorías ya existentes, y se añadió un nuevo grupo de actividades: las relacionadas con el turismo y las recreativas. Tampoco contempló esta segunda Directiva la incorporación del procedimiento de EIA al planeamiento urbanístico, citándose solamente, de nuevo, una serie de proyectos cuya ejecución pudiera venir necesitada indirectamente de la correspondiente tramitación de un instrumento de ordenación urbana (siquiera fuese de desarrollo). Entre ellos cabe citar expresamente a algunos de los que el Anexo denomina como "*Proyectos de infraestructura*", en concreto:

- los proyectos de zonas industriales y
- los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.

No obstante lo expuesto, debe mencionarse que su Anexo III, al determinar los criterios de selección que deberían tenerse en cuenta para someter algunos proyectos a EIA, hizo una referencia implícita a tales instrumentos de planificación, puesto que se barajaban datos como: la ubicación, la sensibilidad ambiental de los terrenos, sus características, el tamaño, etc. Todas estas cuestiones forman parte ineludible de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico.

Sobrepasando el plazo máximo establecido para la preceptiva trasposición, se aprobó finalmente en nuestro país una norma de urgencia, el **Real Decreto-Ley 9/2000**, de 6 de octubre, mediante el cual se modificó el Real Decreto Legislativo anterior (de 1986, como se ha indicado) para adaptarlo a la Directiva Comunitaria del año 1997. Este RD-L se convirtió, tras la pertinente tramitación parlamentaria, en la **Ley 6/2001**, de 8 de mayo (actualmente vigente en la materia), en cuya Exposición de Motivos se justifica ya la necesidad de afrontar en un futuro próximo las evaluaciones estratégicas de planes y programas.

Con anterioridad o simultáneamente a dicha legislación estatal volvieron a aprobarse, no obstante, nuevas normas autonómicas en las que se mencionaban o incluían los instrumentos de planificación territorial y/o urbanística como algunos de los Planes sometidos a



evaluación ambiental. Entre ellas las de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra y País Vasco. Curiosamente, la Comunidad Autónoma castellano-leonesa se ha anticipado al propio Estado español exigiendo ya, e implementando en su propia legislación, la Evaluación Estratégica de Planes y Proyectos, si bien por ahora solamente referida a los Planes Regionales de Ordenación Territorial.

El panorama descrito hasta ahora ha sido objeto de preocupación, debate y también crítica, por numerosos sectores relacionados con el medio ambiente y la planificación urbanística y territorial, habiendo sobrepasado tal preocupación los estrictos límites nacionales. De hecho, durante los días 20 y 21 de septiembre de este año tuvo lugar en Berlín la **constitución** y primera reunión del **Plan Net Europe** (<http://www.difu.de/projektforen/planet/eng/index.shtm>), grupo de trabajo de ámbito europeo, creado para reforzar el análisis y conocimiento mutuo de la legislación urbanística de todos los países miembros, con especial hincapié en los procedimientos de evaluación del impacto o de la calidad ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Esta iniciativa partió del Ministerio Federal de Transportes, Urbanismo y Vivienda de Alemania y fue secundada de inmediato por Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suecia. A dicha reunión se incorporó también el Director General de Medio Ambiente de la Comunidad Europea. La participación dentro del grupo de trabajo de representantes ministeriales, del mundo científico-académico y de profesionales con experiencia práctica en la materia propició un tratamiento amplio de todas las cuestiones de interés, centrándose gran parte de las mismas en los siguientes problemas comunes:

- la inexistencia de una definición normativa del “proyecto” sometido a EIA de acuerdo con las Directivas Comunitarias y su posible relación con las figuras de planeamiento existentes en cada país
- la inadecuación del procedimiento de EIA, pensado por y para los proyectos, en su aplicación a los planes urbanísticos y de ordenación del territorio, o lo que es lo mismo, la necesidad de sustituir los mecanismos correctores (medidas reactivas), por mecanismos preventivos
- la falta de exigencia de unos estándares de profesionalidad en los equipos de trabajo formados para la elaboración de los estudios de impacto ambiental
- la ineficiencia de las medidas de control de calidad establecidas en la legislación en su aplicación práctica a cada uno de los planes o proyectos, etc.

En suma, con independencia de la gran diversidad emergente del estudio realizado sí se llegó a la conclusión fundamental de que los procedimientos de EIA sobre proyectos no responden a la realidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, ni tampoco a sus exigencias. Por otra parte, tampoco se ha conseguido su aplicación sobre los mismos con carácter general existiendo una gran heterogeneidad a este respecto en función de la normativa de cada país

(heterogeneidad tanto más acusada cuanto más descentralizado sea el modelo organizativo de los mismos, como ocurre de hecho con España o con los países de estructura federal, como Alemania).

Así pues, la Directiva 2001/42/CE que a continuación se reproduce, constituye hoy una primera respuesta a ambas cuestiones. De un lado porque no deja lugar a dudas en cuanto a su aplicación sobre cualesquiera planes y programas que tengan relación con:

“... la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, **la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo...**” (artículo 3.2).

De otro, porque establece las líneas fundamentales de un procedimiento específico mediante el cual las consideraciones medioambientales se integran en la propia preparación y adopción de los planes y garantizan, por tanto, su toma en consideración con carácter previo a su aprobación definitiva.

La mencionada Directiva exige su adaptación al ordenamiento jurídico interno de todos los países miembros en el plazo máximo de tres años (finaliza, de hecho, el 21 de julio de 2004). Sería de esperar que sus esperanzadores efectos empezaran a dejarse sentir en el entorno comunitario antes de dicha fecha, para lo cual será necesario un esfuerzo común de legisladores y Administraciones de cada uno de los Estados miembros. Los ciudadanos también tienen un papel fundamental en este proceso, siendo importante que se cree una conciencia común acerca de la importancia que los aspectos medioambientales tienen en el desenvolvimiento de la vida cotidiana. También la Directiva ha dirigido sus esfuerzos en esta dirección y garantiza la participación del público en el proceso de toma de decisiones, si bien, como es lógico, difiere la forma, modos y contenidos de dicha participación, a la legislación que dicte cada uno de los Estados miembros.

*Angela DE LA CRUZ MERA*  
*Consejera Técnica de Urbanismo*

## Normativa

### Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE: 30/6/1986)\*

#### “Exposición de motivos

“Las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una técnica generalizada en todos los países industrializados, recomendada de forma especial por los Organismos internacionales y singularmente por el PNUMA, OCDE y CEE que, reiteradamente, a través de los programas de acción, las han reconocido como el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, hasta el extremo de dotarla, en el último de los citados, de una regulación específica, como es la directiva 85/377/CEE de 27 de junio de 1985.

\* [http://www.cne.es/pdf/legislacion/RDL1302\\_1986.pdf](http://www.cne.es/pdf/legislacion/RDL1302_1986.pdf)



Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

Las evaluaciones de impacto ambiental, que han tenido ese reconocimiento general en muchos de los países de nuestra área, han estado reguladas en España de modo fragmentario, con una valoración marginal dentro de las normas sectoriales de diferente rango. Así el Reglamento de actividades clasificadas de 30 de noviembre de 1961, en su artículo 20, regulaba sus repercusiones para la sanidad ambiental y proponía sistemas de corrección. La Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, para proyectos de nuevas industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera y ampliación de las existentes, incluía un estudio de los mismos al objeto de enjuiciar las medidas correctoras previstas y evaluar el impacto ambiental, conectadas a los planes de restauración de los espacios naturales afectados por las actividades extractivas a cielo abierto. Finalmente, la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, impone con carácter preceptivo que en la tramitación de las concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez impliquen riesgos para el medio ambiente, sea necesaria la presentación de una evaluación de sus efectos.

El presente Real Decreto Legislativo de impacto ambiental completa y normaliza este importante procedimiento administrativo, partiendo de la directiva comunitaria anteriormente citada, sin otros trámites que los estrictamente exigidos por la economía procesal y los necesarios para la protección de los intereses generales.

La participación pública ha sido recogida a través de la consulta institucional y la información pública de las evaluaciones de impacto. En cuanto a la relación de actividades sometidas a evaluación respetando los mínimos consagrados en el anexo I de la directiva comunitaria, se han seleccionado algunas otras actividades que deben ser objeto de aquella, de entre las comprendidas en el anexo II de la misma disposición, que contiene las que cada Estado miembro puede incorporar, según su criterio, a este procedimiento.

Las garantías en orden a la confidencialidad de los datos que se refieran a procesos productivos, con el fin de proteger la propiedad industrial es otro de los varios aspectos de la presente regulación, acorde no sólo con la mencionada directiva comunitaria, sino en relación con todo el derecho derivado de la CEE.

Por último se prevén las necesarias medidas a adoptar en los casos de ejecución de proyectos en los que se hubiera omitido el trámite de evaluación de impacto o se hubieran incumplido las condiciones impuestas.

En su virtud, en uso de la potestad delegada en el Gobierno por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, de acuerdo con el Consejo de Estado, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de junio de 1986, dispongo:

**“Artículo 1.** Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo del presente Real Decreto Legislativo, deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental, en la forma prevista en esta disposición, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica.”

**“Artículo 2.** 1. Los proyectos a que se refiere el artículo anterior deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos:

- a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

- b) Evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico.
- c) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos. Posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto.
- d) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.
- e) Programa de vigilancia ambiental.

2. La Administración pondrá a disposición del titular del proyecto los informes y cualquiera otra documentación que obre en su poder cuando estime que pueden resultar de utilidad para la realización del estudio de impacto ambiental.”

**“Artículo 3.** 1. El estudio de impacto ambiental será sometido dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan.

2. Si no estuviesen previstos estos trámites en el citado procedimiento, el órgano ambiental procederá directamente a someter el estudio de impacto a un período de información pública y a recabar los informes que en cada caso considere oportunos.”

**“Artículo 4.** 1. Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano competente remitirá el expediente al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.

2. En caso de discrepancia entre ambos órganos resolverá el Consejo de Ministros o el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, según la Administración que haya tramitado el expediente.

3. La declaración de impacto se hará pública en todo caso.”

**“Artículo 5.** A los efectos del presente Real Decreto Legislativo se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto.”

**“Artículo 6.** 1. Cuando el proyecto tenga repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de las Comunidades Europeas, el Gobierno pondrá en su conocimiento tanto el contenido del estudio a que se refiere el artículo 2.” como el de la declaración de impacto.

2. En este supuesto se considerará órgano ambiental el de la Administración del Estado, y las discrepancias que pudieran existir entre dicho órgano y el sectorial competente en la materia serán resueltas, en todo caso, por el Consejo de Ministros.”

**“Artículo 7.** Corresponde a los órganos competentes por razón de la materia el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto. Sin perjuicio de ello, el órgano ambiental podrá recabar información de aquéllos al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias en orden a verificar el cumplimiento del condicionado.”

**“Artículo 8.** 1. De acuerdo con las disposiciones sobre propiedad industrial y con la práctica jurídica en materia de secreto industrial y comercial, el órgano competente, al realizar la evaluación de impacto ambiental, deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto que tengan dicho carácter, teniendo en cuenta, en todo caso, la protección del interés público.

2. Cuando la evaluación de impacto ambiental afecte a otro Estado miembro de las Comunidades Europeas la transmisión de información al mismo estará sometida a las restricciones que para garantizar dicha confidencialidad se consideren convenientes.”

“**Artículo 9.** 1. Si un proyecto de los sometidos obligatoriamente al trámite de evaluación de impacto ambiental comenzara a ejecutarse sin el cumplimiento de este requisito será suspendido, a requerimiento del órgano ambiental competente, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiera lugar.

2. Asimismo, podrá acordarse la suspensión cuando concurriera alguna de las circunstancias siguientes:

- a) La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación.
- b) El incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto.”

“**Artículo 10.** 1. Cuando la ejecución de los proyectos a que se refiere el artículo anterior produjera una alteración de la realidad física, su titular deberá proceder a la restitución de la misma en la forma que disponga la Administración. A tal efecto, ésta podrá imponer multas coercitivas sucesivas de hasta 50.000 pesetas cada una, sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria por la propia Administración, a cargo de aquél.

2. En cualquier caso el titular del proyecto deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. La valoración de los mismos se hará por la Administración, previa tasación contradictoria cuando el titular del proyecto no prestara su conformidad a aquélla.”

#### Disposiciones adicionales

“**Primera.** El presente Real Decreto Legislativo no será de aplicación a los proyectos relacionados con la Defensa Nacional y a los aprobados específicamente por una Ley del Estado.

**Segunda.** El Consejo de Ministros, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir a un proyecto determinado del trámite de evaluación de impacto. El acuerdo del Gobierno se hará público y contendrá, no obstante, las previsiones que en cada caso estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto.

#### Disposiciones finales

**Primera.** El presente Real Decreto Legislativo será de aplicación a las obras, instalaciones o actividades sometidas al mismo que se inicien a partir de los dos años de su entrada en vigor.

**Segunda.** Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo del presente Real Decreto Legislativo.”

#### Anexo

“1. Refinerías de petróleo bruto (con la exclusión de las Empresas que produzcan únicamente lubricantes a partir de petróleo bruto), así como las instalaciones de gasificación y de licuefacción de al menos 500 toneladas de carbón de esquistos bituminosos al día.

2. Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia térmica de al menos 300 MW, así como centrales nucleares y otros reactores nucleares (con exclusión de las instalaciones de investigación para la producción y transformación de materias fisionables y fértiles en las que la potencia máxima no pase de un KW de duración permanente térmica).

3. Instalaciones destinadas exclusivamente al almacenamiento permanente, o a eliminar definitivamente residuos radiactivos.

4. Plantas siderúrgicas integrales.

5. Instalaciones destinadas a la extracción de amianto, así como el tratamiento y transformación del amianto y de los productos que contienen amianto: Para los productos de amintocemento, una producción anual de más de 20.000 toneladas de productos terminados; para las guarniciones de fricción, una producción anual de más de 50 toneladas de productos terminados, y para otras utilizaciones de amianto, una utilización de más de 200 toneladas por año.

6. Instalaciones químicas integradas.

7. Construcción de autopistas, autovías, líneas de ferrocarril de largo recorrido, aeropuertos con pistas de despegue y aterrizaje de una longitud mayor o igual a 2.100 metros y aeropuertos de uso particular.

8. Puertos comerciales; vías navegables y puertos de navegación interior que permitan el acceso a barcos superiores a 1.350 toneladas, y puertos deportivos.

9. Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos por incineración, tratamiento químico o almacenamiento en tierra.

10. Grandes presas.

11. Primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.

12. Extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales.

### Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del real decreto legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental (BOE 9/5/2001)\*

#### “Exposición de motivos

“Uno de los principios básicos que debe informar toda política ambiental es el de la prevención. Por dicha razón, los sucesivos programas de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente han venido insistiendo en que la mejor manera de actuar en esta materia es tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En este sentido, la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente representó el instrumento jurídico que mejor respuesta daba a esta necesidad, integrando la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad, con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

La citada Directiva comunitaria considera, entre otros aspectos, que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del sistema como recurso fundamental de la vida.

La incorporación de la Directiva 85/337/CEE al Derecho interno estatal se efectuó mediante norma con rango de Ley, al aprobarse el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, siendo objeto de desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto legislativo citado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que les reconocen los respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado la normativa básica de evaluación de impacto ambiental,

\* <http://www.boe.es/boe/dias/2001-11-27/pag5/A43501-A43501.pdf>

bien mediante leyes formales o bien mediante disposiciones reglamentarias, incluso ampliando, en ejercicio de las citadas competencias, el ámbito material de aplicación de la citada normativa.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo cuatro modificaciones principales.

En primer lugar, la Directiva 97/11/CE amplía sustancialmente el anexo I (proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria), al mencionar 21 categorías de proyectos en vez de los nueve relacionados en la Directiva 85/337/CEE. En segundo lugar, modifica el artículo 4, con la introducción de un procedimiento que, basándose en los criterios de selección del anexo III, permita determinar si un proyecto del anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios fijados por los Estados miembros. En tercer lugar, innova el artículo 5, posibilitando que, si el promotor o titular del proyecto lo solicita, la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que aquél debe suministrar. Y, por último, incorpora a la legislación comunitaria, por lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros, las principales disposiciones del Convenio sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) y ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.

El principal objetivo de estas puntuales modificaciones, en especial del artículo 4, en línea con la jurisprudencia comunitaria establecida a partir de la sentencia de 2 de mayo de 1996, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

Para dar cumplimiento al mandato comunitario, y sin perjuicio de que en un futuro próximo sea necesario regular las evaluaciones estratégicas de planes y programas, dado que ya existe en el ámbito comunitario una propuesta de Directiva sobre la que el pasado 30 de marzo se adoptó la Posición Común (CE) 25/2000, esta Ley tiene por objeto incorporar plenamente a nuestro derecho interno la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE.

Con este fin, se modifica el artículo 1 del Real Decreto legislativo 1302/1986, incluyendo junto a la evaluación de impacto ambiental obligatoria de determinados proyectos, que se incorporan en el anexo I, la de aquellos otros proyectos incluidos en el anexo II que se someterán o no a evaluación de impacto ambiental tras un estudio que debe hacerse caso por caso, en función de los criterios específicos que en el texto se detallan.

Igualmente, en aplicación de las modificaciones establecidas en la nueva Directiva comunitaria, el artículo 2 regula expresamente la posibilidad de solicitar con carácter previo a su elaboración la opinión del

órgano ambiental en relación con el alcance del estudio de impacto ambiental, y el artículo 6 introduce las nuevas exigencias establecidas para la evaluación de impacto ambiental de proyectos en un contexto transfronterizo.

Por su parte, se incluyen en el artículo 5 del Real Decreto legislativo los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, que exige la necesaria colaboración entre las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. De igual manera, en el nuevo apartado 2 del artículo 1 se prevé que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de medio ambiente, puedan establecer respecto de los proyectos del anexo II la obligación de someterlos a evaluación de impacto ambiental o fijar para ellos umbrales de conformidad con los criterios específicos del anexo III, haciendo innecesario de esta forma el estudio caso por caso.

Artículo único. Modificaciones a introducir en el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

**Uno.** Se modifican los artículos 1, 2, 4.2, 5, 6 y 7, y se adicionan los artículos 8 bis y 8 ter en el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que quedan redactados en los siguientes términos:

#### «Artículo 1

1. Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I del presente Real Decreto legislativo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición.

2. Los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.

Lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de acuerdo con los criterios del anexo III, para determinar cuándo dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental.»

#### «Artículo 2

1. Los proyectos que, según el artículo 1 del presente Real Decreto legislativo, hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos:

- a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de

los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

- b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
- c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico.
- d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.
- e) Programa de vigilancia ambiental.
- f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

2. La Administración pondrá a disposición del titular del proyecto los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder cuando resulte de utilidad para la realización del estudio de impacto ambiental.

Asimismo, el órgano ambiental dará al titular del proyecto, a solicitud de éste, su opinión en cuanto al alcance específico, atendiendo a cada tipo de proyecto, del estudio señalado en el apartado 1.

3. Los titulares de proyectos comprendidos en el anexo II deberán presentar ante el órgano ambiental la documentación acreditativa de las características, ubicación y potencial impacto del proyecto, a fin de que dicho órgano pueda adoptar la decisión a que se refiere el artículo 1.2.»

#### «Artículo 4

- 2. En el supuesto de discrepancia entre ambos órganos, resolverá, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o, en su caso, el que dicha Comunidad haya determinado.»

#### «Artículo 5

1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.

2. Cuando se trate de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial.

3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental, será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto.

#### «Artículo 6

- 1. Cuando un proyecto pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado

miembro de la Unión Europea, se seguirá el procedimiento regulado en el Convenio sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, el órgano ambiental que intervenga en la evaluación de impacto ambiental de dichos proyectos se relacionará con el Estado afectado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

#### «Artículo 7

Corresponde a los órganos competentes por razón de la materia o a los órganos que, en su caso, designen las Comunidades Autónomas respecto a los proyectos que no sean de competencia estatal el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto. Sin perjuicio de ello, el órgano ambiental podrá recabar información de aquéllos al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias en orden a verificar el cumplimiento del condicionado.»

#### «Artículo 8 bis

1. Sin perjuicio de las infracciones que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas, las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental en el caso de proyectos privados se clasifican en muy graves, graves y leves.

2. Son infracciones muy graves:

- a) El inicio de la ejecución de un proyecto que debe someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el anexo I, incumpliendo dicho requisito.
- b) El inicio de la ejecución de un proyecto contemplado en el anexo II, que deba someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el artículo 1.

3. Son infracciones graves:

- a) La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación.
- b) El incumplimiento de las condiciones ambientales en que debe realizarse el proyecto de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, así como las correspondientes medidas protectoras y correctoras.
- c) El incumplimiento de las órdenes de suspensión de la ejecución del proyecto.
- d) El incumplimiento de la obligación de recabar el parecer del órgano medioambiental, que se impone en el apartado 2 del artículo 1, a los promotores de proyectos del anexo II.
- e) El incumplimiento por parte de los promotores de los proyectos del anexo II de la obligación de suministrar la documentación señalada en el apartado 3 del artículo 2.

4. Es infracción leve el incumplimiento de cualquiera de las previsiones contenidas en el presente Real Decreto legislativo, cuando no esté tipificada como muy grave o grave, de acuerdo con los apartados anteriores o las normas aprobadas conforme al mismo.

5. Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para resolver podrá, en cualquier



momento y mediante acuerdo motivado, disponer la suspensión de la ejecución del proyecto y adoptar otras medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.»

#### «Artículo 8 ter.

1. Las infracciones tipificadas en el artículo anterior darán lugar a la imposición de las siguientes sanciones:
  - a) En el caso de infracción muy grave: multa desde 40.000.001 hasta 400.000.000 de pesetas.
  - b) En el caso de infracciones graves: multa desde 4.000.001 hasta 40.000.000 de pesetas.
  - c) En el caso de infracciones leves: multa de hasta 4.000.000 de pesetas.
2. Las sanciones se impondrán atendiendo a las circunstancias del responsable, grado de culpa, reiteración, participación y beneficio obtenido y grado del daño causado al medio ambiente o del peligro en que se haya expuesto la salud de las personas.
3. Lo establecido en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.»

**Dos.** Se introduce una nueva disposición final tercera en el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, con el siguiente contenido:

«**Tercera.** Este Real Decreto legislativo tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con Constitución.»

**Tres.** El anexo del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se sustituye por el anexo I y se introducen dos nuevos anexos, II y III, con los contenidos que figuran a continuación de la presente Ley.

**Disposición adicional primera.** Lo dispuesto en la presente Ley se entenderá sin perjuicio de las atribuciones de otros Departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias.

**Disposición adicional segunda.** La disposición final segunda de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, queda redactada como sigue:

«En el plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno dictará un Real Decreto legislativo en el que se refunda y adapte la normativa legal en materia de aguas existente.»

**Disposición transitoria única.** Procedimiento en curso. La presente Ley no se aplicará a los proyectos privados que a su entrada en vigor se encuentren en trámite de autorización administrativa.

Asimismo, no se aplicará a los proyectos públicos que hayan sido ya sometidos a información pública ni a los que, no estando obligados a someterse a dicho trámite, hayan sido ya aprobados.

**Disposición final única. Entrada en vigor.** Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.»

#### Anexo I. Proyectos contemplados en el apartado I del artículo I

Se destacan en cursiva además de los grupos, los aspectos más literalmente urbanísticos.

##### Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería

- a) Las primeras repoblaciones forestales de más de 50 hectáreas, cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
- b) Corta de arbolado con propósito de cambiar a otro tipo de uso del suelo, *cuando no esté sometida a planes de ordenación y afecte a una superficie mayor de 20 hectáreas. No se incluye en este apartado la corta de cultivos arbóreos explotados a turno inferior a cincuenta años.*
- c) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva, que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 100 hectáreas o mayor de 50 hectáreas en el caso de terrenos en los que la pendiente media sea igual o superior al 20 por 100.
- d) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamientos de terrenos, cuando afecten a una superficie mayor de 100 hectáreas. No se incluyen los proyectos de consolidación y mejora de regadíos.
- e) Instalaciones de ganadería intensiva que superen las siguientes capacidades:
  - 1.ª 40.000 plazas para gallinas y otras aves.
  - 2.ª 55.000 plazas para pollos.
  - 3.ª 2.000 plazas para cerdos de engorde.
  - 4.ª 750 plazas para cerdas de cría.
  - 5.ª 2.000 plazas para ganado ovino y caprino.
  - 6.ª 300 plazas para ganado vacuno de leche.
  - 7.ª 600 plazas para vacuno de cebo.
  - 8.ª 20.000 plazas para conejos.

##### Grupo 2. Industria extractiva

- a) Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas y normativa complementaria, cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:
  - 1.ª Explotaciones en las que la superficie de terreno afectado supere las 25 hectáreas.
  - 2.ª Explotaciones que tengan un movimiento total de tierras superior a 200.000 metros cúbicos/año.
  - 3.ª Explotaciones que se realicen por debajo del nivel freático, tomando como nivel de referencia el más elevado entre las oscilaciones anuales, o que pueden suponer una disminución de la recarga de acuíferos superficiales o profundos.
  - 4.ª Explotaciones de depósitos ligados a la dinámica actual: fluvial, fluvio-glacial, litoral o eólica. Aquellos otros depósitos y turberas que por su contenido en flora fósil puedan tener interés científico para la reconstrucción palinológica y paleoclimática. Explotación de depósitos marinos.
  - 5.ª Explotaciones visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a 2 kilómetros de tales núcleos.
  - 6.ª Explotaciones situadas en espacios naturales protegidos o en un área que pueda visualizarse desde cualquiera de sus límites establecidos, o que supongan un menoscabo a sus valores naturales.
  - 7.ª Explotaciones de sustancias que puedan sufrir alteraciones por oxidación, hidratación, etc., y que induzcan, en límites superiores a los incluidos en las legislaciones vigentes, a acidez, toxicidad u otros parámetros en concentraciones tales que supongan riesgo para la salud humana o el medio ambiente, como las menas con sulfuros, explotaciones de combustibles sólidos, explotaciones que requieran tratamiento por lixiviación «in situ» y minerales radiactivos.
  - 8.ª Explotaciones que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico o en zona de policía de un cauce cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar.
  - 9.ª Extracciones que, aun no cumpliendo ninguna de las condiciones anteriores, se sitúen a menos de 5 kilómetros de los límites del área



que se prevea afectar por el laboreo y las instalaciones anexas de cualquier explotación o concesión minera a cielo abierto existente.

- b) Minería subterránea en las explotaciones en las que se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- 1.ª Que su paragénesis pueda, por oxidación, hidratación o disolución, producir aguas ácidas o alcalinas que den lugar a cambios en el pH o liberen iones metálicos o no metálicos que supongan una alteración del medio natural.
- 2.ª Que exploten minerales radiactivos.
- 3.ª *Aquellas cuyos minados se encuentren a menos de 1 kilómetro (medido en plano) de distancia de núcleos urbanos, que puedan inducir riesgos por subsidencia.*

En todos los casos se incluyen todas las instalaciones y estructuras necesarias para el tratamiento del mineral, acopios temporales o residuales de estériles de mina o del aprovechamiento mineralúrgico (escombreras, presas y balsas de agua o de estériles, plantas de machaqueo o mineralúrgicas, etc.).

- c) Dragados:

- 1.º Dragados fluviales cuando se realicen en tramos de cauces o zonas húmedas protegidas designadas en aplicación de las Directiva 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar y cuando el volumen extraído sea superior a 20.000 metros cúbicos/año.
- 2.º Dragados marinos para la obtención de arena, cuando el volumen a extraer sea superior a 3.000.000 de metros cúbicos/año.

- d) Extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales, cuando la cantidad extraída sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y de 500.000 metros cúbicos por día en el caso del gas, por concesión.

#### Grupo 3. Industria energética

- a) Refinerías de petróleo bruto (con la exclusión de las empresas que produzcan únicamente lubricantes a partir de petróleo bruto), así como las instalaciones de gasificación y de licuefacción de, al menos, 500 toneladas de carbón de esquistos bituminosos (o de pizarra bituminosa) al día.
- b) Centrales térmicas y nucleares:

- 1.º Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia térmica de, al menos, 300 MW.
- 2.º Centrales nucleares y otros reactores nucleares, incluidos el desmantelamiento o clausura definitiva de tales centrales y reactores (con exclusión de las instalaciones de investigación para la producción y transformación de materiales fisiónables y fértiles, cuya potencia máxima no supere 1 kW de carga térmica continua). Las centrales nucleares y otros reactores nucleares dejan de considerarse como tales instalaciones cuando la totalidad del combustible nuclear y de otros elementos radiactivamente contaminados haya sido retirada de modo definitivo del lugar de la instalación.

- c) Instalación de reproceso de combustibles nucleares irradiados.
- d) Instalaciones diseñadas para cualquiera de los siguientes fines:

- 1.º La producción o enriquecimiento de combustible nuclear.
- 2.º El tratamiento de combustible nuclear irradiado o de residuos de alta actividad.
- 3.º El depósito final del combustible nuclear irradiado.
- 4.º Exclusivamente el depósito final de residuos radiactivos.
- 5.º Exclusivamente el almacenamiento (proyectado para un período superior a diez años) de combustibles nucleares irradiados o de residuos radiactivos en un lugar distinto del de producción.

- e) Instalaciones industriales para la producción de electricidad, vapor y agua caliente con potencia térmica superior a 300 MW.
- f) Tuberías para el transporte de gas y petróleo con un diámetro de más de 800 milímetros y una longitud superior a 40 kilómetros.
- g) Construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 kilómetros.
- h) Instalaciones para el almacenamiento de productos petrolíferos mayores de 100.000 toneladas.
- i) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 50 o más aerogeneradores, o que se encuentren a menos de 2 kilómetros de otro parque eólico.

#### Grupo 4. Industria siderúrgica y del mineral. Producción y elaboración de metales

- a) Plantas siderúrgicas integrales. Instalaciones para la producción de

metales en bruto no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o metalúrgicos, químicos o electrolíticos.

- b) Instalaciones destinadas a la extracción de amianto, así como el tratamiento y transformación del amianto y de los productos que contienen amianto: para los productos de amianto-cemento, con una producción anual de más de 20.000 toneladas de productos acabados; para los usos del amianto como materiales de fricción, con una producción anual de más de 50 toneladas de productos acabados; para los demás usos del amianto, una utilización anual de más de 200 toneladas.
- c) Instalaciones para la producción de lingotes de hierro o de acero (fusión primaria o secundaria), incluidas las instalaciones de fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora.
- d) Instalaciones para la elaboración de metales ferrosos en las que se realice alguna de las siguientes actividades:

- 1.ª Laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero en bruto por hora.
- 2.ª Forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW.
- 3.ª Aplicación de capas protectoras de metal fundido con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora.

- e) Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día.
- f) Instalaciones para la fundición (incluida la aleación) de metales no ferrosos, con excepción de metales preciosos, incluidos los productos de recuperación (refinado, restos de fundición, etc.), con una capacidad de fusión de más de 4 toneladas para el plomo y el cadmio o 20 toneladas para todos los demás metales, por día.
- g) Instalaciones para el tratamiento de la superficie de metales y materiales plásticos por proceso electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubetas empleadas para el tratamiento sea superior a 30 metros cúbicos.
- h) Instalaciones de calcinación y de sinterizado de minerales metálicos, con capacidad superior a 5.000 toneladas por año de mineral procesado.
- i) Instalaciones para la fabricación de cemento o de clinker en hornos rotatorios, con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de clinker en hornos de otro tipo, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas al día. Instalaciones dedicadas a la fabricación de cal en hornos rotatorios, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día.
- j) Instalaciones para la fabricación de vidrio, incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día.
- k) Instalaciones para la fundición de sustancias minerales, incluida la producción de fibras minerales, con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día.
- l) Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular, tejas, ladrillos, ladrillos refractarios, azulejos, gres o porcelana, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día y/o una capacidad de horneado de más de 4 metros cúbicos y más de 300 kilogramos por metro cúbico de densidad de carga por horno.

#### Grupo 5. Industria química, petroquímica, textil y papelera

- a) Instalaciones químicas integradas, es decir, instalaciones para la fabricación a escala industrial de sustancias mediante transformación química, en las que se encuentran yuxtapuestas varias unidades vinculadas funcionalmente entre sí, y que se utilizan para:

- 1.ª La producción de productos químicos orgánicos básicos.
- 2.ª La producción de productos químicos inorgánicos básicos.
- 3.ª La producción de fertilizantes a base de fósforo, nitrógeno o potasio (fertilizantes simples o compuestos).
- 4.ª La producción de productos fitosanitarios básicos y de biocidas.
- 5.ª La producción de productos farmacéuticos básicos mediante un proceso químico o biológico.
- 6.ª La producción de explosivos.

- b) Tuberías para el transporte de productos químicos con un diámetro de más de 800 milímetros y una longitud superior a 40 kilómetros.
- c) Instalaciones para el almacenamiento de productos petroquímicos o químicos, con una capacidad de, al menos, 200.000 toneladas.
- d) Plantas para el tratamiento previo (operaciones tales como el lavado, blanqueo, mercerización) o para el teñido de fibras o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias.
- e) Las plantas para el curtido de pieles y cueros cuando la capacidad de tratamiento supere las 12 toneladas de productos acabados por día.
- f) Plantas industriales para:

- 1.º La producción de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas similares.
- 2.º La producción de papel y cartón, con una capacidad de producción superior a 200 toneladas diarias.

- g) Instalaciones de producción y tratamiento de celulosa con una capacidad de producción superior a 20 toneladas diarias.

#### Grupo 6. Proyectos de infraestructuras

- a) Carreteras:
- 1.º Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas y carreteras convencionales de nuevo trazado.
  - 2.º Actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes en una longitud continuada de más de 10 kilómetros.
  - 3.º Ampliación de carreteras convencionales que impliquen su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada en una longitud continuada de más de 10 kilómetros.
- b) Construcción de líneas de ferrocarril para tráfico de largo recorrido.
- c) Construcción de aeropuertos con pistas de despegue y aterrizaje de una longitud de, al menos, 2.100 metros.
- d) Puertos comerciales, pesqueros o deportivos.
- e) Espigones y pantalanes para carga y descarga conectados a tierra que admitan barcos de arqueo superior a 1.350 toneladas.
- f) Obras costeras destinadas a combatir la erosión y obras marítimas que puedan alterar la costa, por ejemplo, por la construcción de diques, malecones, espigones y otras obras de defensa contra el mar, excluidos el mantenimiento y la reconstrucción de tales obras, cuando estas estructuras alcancen una profundidad de, al menos, 12 metros con respecto a la bajamar máxima viva equinoctial.

#### Grupo 7. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua

- a) Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla permanentemente cuando el volumen nuevo o adicional de agua almacenada sea superior a 10.000.000 de metros cúbicos.
- b) Proyectos para la extracción de aguas subterráneas o la recarga artificial de acuíferos, si el volumen anual de agua extraída o aportada es igual o superior a 10.000.000 de metros cúbicos.
- c) Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales, excluidos los trasvases de agua potable por tubería, en cualquiera de los siguientes casos:
- 1.º Que el trasvase tenga por objeto evitar la posible escasez de agua y el volumen de agua trasvasada sea superior a 100.000.000 de metros cúbicos al año.
  - 2.º Que el flujo medio plurianual de la cuenca de la extracción supere los 2.000.000.000 de metros cúbicos al año y el volumen de agua trasvasada supere el 5 por 100 de dicho flujo.
  - 3.º En todos los demás casos, cuando alguna de las obras que constituye el trasvase figure entre las comprendidas en este anexo I.
- d) Plantas de tratamiento de aguas residuales cuya capacidad sea superior a 150.000 habitantes-equivalentes.
- e) Perforaciones profundas para el abastecimiento de agua cuando el volumen de agua extraída sea superior a 10.000.000 de metros cúbicos.

#### Grupo 8. Proyectos de tratamiento y gestión de residuos

- a) Instalaciones de incineración de residuos peligrosos [definidos en el artículo 3.c) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos], así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico (como se define en el epígrafe D9 del anexo IIA de la Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio, relativa a los residuos).
- b) Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo IIA de la Directiva 75/442/CEE), con una capacidad superior a 100 toneladas diarias.
- c) Vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas, excluidos los vertederos de residuos inertes.

#### Grupo 9. Otros proyectos

- a) Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.
- b) Los siguientes proyectos correspondientes a actividades listadas en el anexo I que, no alcanzando los valores de los umbrales establecidos en el mismo, se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de la aves silvestres, y de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la

conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar:

- 1.º Primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
  - 2.º Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 10 hectáreas.
  - 3.º Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamiento de terrenos, cuando afecten a una superficie mayor de 10 hectáreas.
  - 4.º Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 10 hectáreas.
  - 5.º Concentraciones parcelarias.
  - 6.º Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D, cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas y normativa complementaria, cuando la superficie de terreno afectado por la explotación supere las 2,5 hectáreas o la explotación se halle ubicada en terreno de dominio público hidráulico, o en la zona de policía de un cauce.
  - 7.º Tuberías para el transporte de productos químicos y para el transporte de gas y petróleo con un diámetro de más de 800 milímetros y una longitud superior a 10 kilómetros.
  - 8.º Líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con una longitud superior a 3 kilómetros.
  - 9.º Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores.
  - 10.º Plantas de tratamiento de aguas residuales.
- c) Los proyectos que se citan a continuación, cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar:
- 1.º Instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica.
  - 2.º Construcción de aeródromos.
  - 3.º *Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.*
  - 4.º Pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas.
  - 5.º Parques temáticos.
  - 6.º Vertederos de residuos no peligrosos no incluidos en el grupo 8 de este anexo I, así como de residuos inertes que ocupen más de 1 hectárea de superficie medida en verdadera magnitud.
  - 7.º Obras de encauzamiento y proyectos de defensa de cursos naturales.
  - 8.º Instalaciones de conducción de agua a larga distancia cuando la longitud sea mayor de 10 kilómetros y la capacidad máxima de conducción sea superior a 5 metros cúbicos/segundo.
  - 9.º Concentraciones parcelarias.

*Nota: el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos en este anexo, a cuyos efectos se acumularán las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.*

## Anexo II. Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo I

#### Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería

- a) Proyectos de concentración parcelaria (excepto los incluidos en el anexo I).
- b) Primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas (proyectos no incluidos en el anexo I).
- c) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamiento de terrenos cuando afecten a una superficie mayor de 10 hectáreas (proyectos no incluidos en el anexo I), o bien proyectos de consolidación y mejora de regadíos de más de 100 hectáreas.
- d) Proyectos para destinar áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva no incluidos en el anexo I.
- e) Instalaciones para la acuicultura intensiva que tenga una capacidad de producción superior a 500 toneladas al año.

#### Grupo 2. Industrias de productos alimenticios

- a) Instalaciones industriales para la elaboración de grasas y aceites vegetales y animales, siempre que en la instalación se den de forma simultánea las circunstancias siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Que esté situada fuera de polígonos industriales.
  - 2.<sup>a</sup> Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial.
  - 3.<sup>a</sup> Que ocupe una superficie de, al menos, 1 hectárea.
- b) Instalaciones industriales para el envasado y enlatado de productos animales y vegetales. Instalaciones cuya materia prima sea animal, exceptuada la leche, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día de productos acabados, e instalaciones cuya materia prima sea vegetal con una capacidad de producción superior a 300 toneladas por día de productos acabados (valores medios trimestrales).
- c) Instalaciones industriales para fabricación de productos lácteos, siempre que la instalación reciba una cantidad de leche superior a 200 toneladas por día (valor medio anual).
- d) Instalaciones industriales para la fabricación de cerveza y malta, siempre que en la instalación se den de forma simultánea las circunstancias siguientes:
- 1.<sup>a</sup> Que esté situada fuera de polígonos industriales.
  - 2.<sup>a</sup> Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial.
  - 3.<sup>a</sup> Que ocupe una superficie de, al menos, 1 hectárea.
- e) Instalaciones industriales para la elaboración de confituras y almíbaros, siempre que en la instalación se den de forma simultánea las circunstancias siguientes:
- 1.<sup>a</sup> Que esté situada fuera de polígonos industriales.
  - 2.<sup>a</sup> Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial.
  - 3.<sup>a</sup> Que ocupe una superficie de, al menos, 1 hectárea.
- f) Instalaciones para el sacrificio y/o despiece de animales con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas por día.
- g) Instalaciones industriales para la fabricación de féculas, siempre que se den de forma simultánea las circunstancias siguientes:
- 1.<sup>a</sup> Que esté situada fuera de polígonos industriales.
  - 2.<sup>a</sup> Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial.
  - 3.<sup>a</sup> Que ocupe una superficie de, al menos, 1 hectárea.
- h) Instalaciones industriales para la fabricación de harina de pescado y aceite de pescado, siempre que en la instalación se den de forma simultánea las circunstancias siguientes:
- 1.<sup>a</sup> Que esté situada fuera de polígonos industriales.
  - 2.<sup>a</sup> Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial.
  - 3.<sup>a</sup> Que ocupe una superficie de, al menos, 1 hectárea.
- i) Azucareras con una capacidad de tratamiento de materia prima superior a las 300 toneladas diarias.

#### Grupo 3. Industria extractiva

- a) Perforaciones profundas, con excepción de las perforaciones para investigar la estabilidad de los suelos, en particular:
- 1.º Perforaciones geotérmicas.
  - 2.º Perforaciones para el almacenamiento de residuos nucleares.
  - 3.º Perforaciones para el abastecimiento de agua.
- b) Instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural, minerales y pizarras bituminosas.
- c) Instalaciones industriales en el exterior y en el interior para la gasificación del carbón y pizarras bituminosas.
- d) Dragados marinos para la obtención de arena (proyectos no incluidos en el anexo I).
- e) Explotaciones (no incluidas en el anexo I) que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico para extracciones superiores a 20.000 metros cúbicos/año o en zona de policía de cauces y su superficie sea mayor de 5 hectáreas.
- f) Dragados fluviales (no incluidos en el anexo I) cuando el volumen de producto extraído sea superior a 100.000 metros cúbicos.

#### Grupo 4. Industria energética

- a) Instalaciones industriales para el transporte de gas, vapor y agua caliente; transporte de energía eléctrica mediante líneas aéreas (proyectos no incluidos en el Anexo I), que tengan una longitud superior a 3 kilómetros.
- b) Fabricación industrial de briquetas de hulla y de lignito.
- c) Instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica (cuando, según lo establecido en el anexo I, no lo exija cualquiera de las obras que constituyen la instalación).
- d) Instalaciones de oleoductos y gasoductos (proyectos no incluidos en el anexo I), excepto en suelo urbano, que tengan una longitud superior a 10 kilómetros.

- e) Almacenamiento de gas natural sobre el terreno. Tanques con capacidad unitaria superior a 200 toneladas.
- f) Almacenamiento subterráneo de gases combustibles. Instalaciones con capacidad superior a 100 metros cúbicos.
- g) Instalaciones para el procesamiento y almacenamiento de residuos radiactivos (que no estén incluidas en el anexo I).
- h) Parques eólicos no incluidos en el anexo I.
- i) Instalaciones industriales para la producción de electricidad, vapor y agua caliente con potencia térmica superior a 100 MW.

#### Grupo 5. Industria siderúrgica y del mineral. Producción y elaboración de metales

- a) Hornos de coque (destilación seca del carbón).
- b) Instalaciones para la producción de amianto y para la fabricación de productos basados en el amianto (proyectos no incluidos en el anexo I).
- c) Instalaciones para la fabricación de fibras minerales artificiales.
- d) Astilleros.
- e) Instalaciones para la construcción y reparación de aeronaves.
- f) Instalaciones para la fabricación de material ferroviario.
- g) Instalaciones para la fabricación y montaje de vehículos de motor y fabricación de motores para vehículos.
- h) Embutido de fondo mediante explosivos o expansores del terreno.

#### Grupo 6. Industria química, petroquímica, textil y papelería

- a) Tratamiento de productos intermedios y producción de productos químicos.
- b) Producción de pesticidas y productos farmacéuticos, pinturas y barnices, elastómeros y peróxidos.
- c) Instalaciones de almacenamiento de productos petroquímicos y químicos (proyectos no incluidos en el anexo I).
- d) Fabricación y tratamiento de productos a base de elastómeros.

#### Grupo 7. Proyectos de infraestructuras

- a) Proyectos de zonas industriales.
- b) Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el anexo I).
- c) Construcción de líneas de ferrocarril, de instalaciones de transbordo intermodal y de terminales intermodales (proyectos no incluidos en el anexo I).
- d) Construcción de aeródromos (proyectos no incluidos en el anexo I).
- e) Obras de alimentación artificial de playas cuyo volumen de aportación de arena supere los 500.000 metros cúbicos o bien que requieran la construcción de diques o espigones (proyectos no incluidos en el anexo I).
- f) Tranvías, metros aéreos y subterráneos, líneas suspendidas o líneas similares de un determinado tipo, que sirvan exclusiva o principalmente para el transporte de pasajeros.

#### Grupo 8. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua

- a) Extracción de aguas subterráneas o recarga de acuíferos cuando el volumen anual de agua extraída o aportada sea superior a 1.000.000 de metros cúbicos (proyectos no incluidos en el anexo I).
- b) Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales cuando el volumen de aguas trasvasada sea superior a 5.000.000 de metros cúbicos. Se exceptúan los trasvases de agua potable por tubería o la reutilización directa de aguas depuradas (proyectos no incluidos en el anexo I).
- c) Construcción de vías navegables, puertos de navegación interior, obras de encauzamiento y proyectos de defensa de cauces y márgenes cuando la longitud total del tramo afectado sea superior a 2 kilómetros y no se encuentren entre los supuestos contemplados en el anexo I. Se exceptúan aquellas actuaciones que se ejecuten para evitar el riesgo en zona urbana.
- d) Plantas de tratamiento de aguas residuales superiores a 10.000 habitantes-equivalentes.
- e) Instalaciones de desalación o desalobración de agua con un volumen nuevo o adicional superior a 3.000 metros cúbicos/día.
- f) Instalaciones de conducción de agua a larga distancia cuando la longitud sea mayor de 40 kilómetros y la capacidad máxima de conducción sea superior a 5 metros cúbicos/segundo (proyectos no incluidos en el anexo I).
- g) Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:
- 1.º Grandes presas según se definen en el Reglamento técnico de seguridad de presas y embalses, cuando no se encuentren incluidas en el anexo I.
  - 2.º Otras instalaciones destinadas a retener el agua, no incluidas en el apartado anterior, con capacidad de almacenamiento, nuevo o adicional, superior a 200.000 metros cúbicos.

**Grupo 9. Otros proyectos**

- a) Pistas permanentes de carreras y de pruebas para vehículos motorizados.
- b) Instalaciones de eliminación de residuos no incluidas en el anexo I.
- c) Depósitos de lodos.
- d) Instalaciones de almacenamiento de chatarra, incluidos vehículos desechados e instalaciones de desguace.
- e) Instalaciones o bancos de prueba de motores, turbinas o reactores.
- f) Instalaciones para la recuperación o destrucción de sustancias explosivas.
- g) Pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas (proyectos no incluidos en el anexo I).
- h) Campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas.
- i) Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo I).
- j) Recuperación de tierras al mar.
- k) Cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en los anexos I y II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, es decir, cuando se produzca alguna de las incidencias siguientes:
  - 1.ª Incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
  - 2.ª Incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
  - 3.ª Incremento significativo de la generación de residuos.
  - 4.ª Incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
  - 5.ª Afección a áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o a humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar.
- l) Los proyectos del anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos y que no se utilicen por más de dos años.

*Nota: el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos en este anexo, a cuyos efectos se acumularán las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.*

**Anexo III. Criterios de selección contemplados en el apartado 2 del artículo I**

1. Características de los proyectos Las características de los proyectos deberán considerarse, en particular, desde el punto de vista de:
  - a) El tamaño del proyecto.
  - b) La acumulación con otros proyectos.
  - c) La utilización de recursos naturales.
  - d) La generación de residuos.
  - e) Contaminación y otros inconvenientes.
  - f) El riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.
2. Ubicación de los proyectos La sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta, en particular:
  - a) El uso existente del suelo.
  - b) La relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área.
  - c) La capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas siguientes:
    - 1.ª Humedales.
    - 2.ª Zonas costeras.
    - 3.ª Áreas de montaña y de bosque.
    - 4.ª Reservas naturales y parques.
    - 5.ª Áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas; áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE.
    - 6.ª Áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria.
    - 7.ª Áreas de gran densidad demográfica.
    - 8.ª Paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica.
3. Características del potencial impacto Los potenciales efectos significativos de los proyectos deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los anteriores apartados 1 y 2, y teniendo presente en particular:
  - a) La extensión del impacto (área geográfica y tamaño de la población afectada).
  - b) El carácter transfronterizo del impacto.
  - c) La magnitud y complejidad del impacto.

- d) La probabilidad del impacto.
- e) La duración, frecuencia y reversibilidad del impacto.

## **Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**

(Diario Oficial n.º L-197 de 21/07/2001 p. 0030 – 0037)  
<http://europa.eu.int/eur-lex/es/index.html>

### **«EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,**

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión,  
 Visto el dictamen del Comité Económico y Social,  
 Visto el dictamen del Comité de las Regiones,  
 De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, a la vista del texto conjunto aprobado por el Comité de conciliación el 21 de marzo de 2001,

Considerando lo siguiente:

«1. El artículo 174 del Tratado establece que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir, entre otras cosas, a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, a la protección de la salud de las personas y a la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y que debe basarse en el principio de cautela. El artículo 6 del Tratado establece que los requisitos de protección medioambiental deben integrarse en la definición de las políticas y actividades comunitarias, con vistas sobre todo a fomentar un desarrollo sostenible.

2. El Quinto programa de acción en materia de medio ambiente: Hacia un desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, completado por su revisión mediante la Decisión n.º 2179/98/CE del Consejo, afirma la importancia de valorar los posibles efectos medioambientales de planes y programas.

3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica requiere a las Partes que integren, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes y programas sectoriales o intersectoriales pertinentes.

4. La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.

5. La adopción de procedimientos de evaluación medioambiental en relación con los planes y programas



debe redundar en beneficio de los medios empresariales, ya que se creará un marco más coherente en el que podrán desempeñar sus actividades mediante la inclusión de la pertinente información medioambiental en el proceso de toma de decisiones. La inclusión de una serie de factores más amplia en el marco del proceso de toma de decisiones debe contribuir a encontrar unas soluciones más sostenibles y eficaces.

6. Los diferentes sistemas de evaluación medioambiental vigentes en los Estados miembros deben contener unos requisitos de procedimiento comunes, necesarios para contribuir a un elevado nivel de protección del medio ambiente.

7. El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, aplicable tanto a los Estados miembros como a otros Estados, alienta a las partes del Convenio a aplicar los principios del mismo también a los planes y programas. En la segunda reunión de las Partes en el Convenio, celebrada en Sofía los días 26 y 27 de febrero de 2001, se decidió preparar un protocolo jurídicamente vinculante en materia de evaluación estratégica medioambiental, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, con vistas a su posible adopción con ocasión de la quinta conferencia ministerial "Medio ambiente para Europa" en el marco de una reunión extraordinaria de las Partes en el Convenio, prevista para mayo de 2003 en Kiev, Ucrania. Los sistemas en funcionamiento en la Comunidad para la evaluación medioambiental de planes y programas deben garantizar la existencia de las adecuadas consultas transfronterizas cuando la realización de un plan o programa preparado en un Estado miembro puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado miembro. La información sobre los planes y programas con efectos significativos en el medio ambiente de otros Estados debe transmitirse entre los Estados miembros y esos otros Estados de manera recíproca y equivalente y dentro de un marco jurídico adecuado.

8. Es necesario, por tanto, actuar a escala comunitaria con el fin de establecer un marco general de evaluación medioambiental que establezca unos principios amplios del sistema de evaluación medioambiental y deje los detalles a los Estados miembros, teniendo presente el principio de subsidiariedad. La acción de la Comunidad no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

9. La presente Directiva tiene por objeto cuestiones de procedimiento y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes en los Estados miembros o incorporarse a procedimientos establecidos específicamente. A fin de evitar la duplicación de las evaluaciones, los Estados miembros deben tener en cuenta, cuando proceda, el hecho de que las evaluaciones se realizarán en diferentes niveles de una jerarquía de planes y programas.

10. Todos los planes y programas preparados para una serie de sectores y que establecen un marco para la futura autorización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y

privados sobre el medio ambiente, y todos los planes y programas que deban someterse a evaluación según la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre parecen tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, como norma, deben quedar sujetos a una sistemática evaluación medioambiental. Cuando establezcan el uso de pequeñas zonas a escala local o constituyan modificaciones menores de dichos planes o programas sólo se evaluarán cuando los Estados miembros determinen que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

11. Otros planes y programas que establezcan el marco de futura autorización de proyectos pueden no tener efectos significativos sobre el medio ambiente en todos los casos y deben evaluarse sólo cuando los Estados miembros determinen que puedan tener esos efectos.

12. Cuando los Estados miembros decidan al respecto deben tener en cuenta los criterios pertinentes que establece la presente Directiva.

13. Algunos planes o programas no quedan sujetos a la presente Directiva debido a sus características particulares.

14. Cuando se requiera una evaluación con arreglo a la presente Directiva, debe prepararse un informe medioambiental que contenga información pertinente según se establece en la misma, determinando, describiendo y evaluando las posibles repercusiones medioambientales significativas de la ejecución del plan o programa y sus alternativas razonables teniendo en cuenta los objetivos y el ámbito geográfico del plan o programa. Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión toda medida que emprendan sobre la calidad de los informes medioambientales.

15. A fin de contribuir a dotar de mayor transparencia el proceso decisorio y a fin de garantizar que la información presentada para la evaluación sea exhaustiva y fidedigna, es necesario establecer que las autoridades competentes en la cuestión medioambiental de que se trate y el público sean consultados durante la evaluación de los planes y programas y, además, deben fijarse unos plazos adecuados con tiempo suficiente para las consultas, incluida la expresión de opiniones.

16. Cuando la ejecución de un plan o programa elaborado en un Estado miembro pueda tener repercusiones medioambientales importantes en otro Estado miembro, se deben tomar medidas para que ambos se consulten y para que las autoridades competentes y el público estén informados y capacitados para manifestar su opinión.

17. El informe medioambiental y las opiniones manifestadas por las autoridades competentes y el público, así como los resultados de toda consulta transfronteriza, deben tenerse en cuenta durante la preparación y antes de la adopción o de la presentación al procedimiento legislativo del plan o programa.

18. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se adopte un plan o programa, las autoridades competentes y el público estén informados y tengan acceso a la información pertinente.

19. Cuando la obligación de efectuar una evaluación de los efectos sobre el medio ambiente se derive a la vez de la presente Directiva y de otras normas legislativas comunitarias, como la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación



de las aves silvestres, la Directiva 92/43/CEE, o la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y con objeto de evitar duplicaciones, los Estados miembros podrán disponer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la correspondiente legislación comunitaria.

20. Por primera vez a los cinco años de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada siete años, la Comisión debe elaborar un informe sobre su aplicación y su eficacia. Con vistas a una mayor integración de los requisitos de protección medioambiental, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida, el primer informe debe ir acompañado, si procede, de propuestas de modificación de la presente Directiva, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación a otros ámbitos o sectores y a otros tipos de planes o programas.»

“HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

#### «Artículo 1. Objetivos

La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.»

#### «Artículo 2. Definiciones

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:
  - cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
  - que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;
- b) evaluación medioambiental: la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9;
- c) informe medioambiental: la parte de la documentación del plan o programa que contiene la información requerida en el artículo 5 y en el anexo I;
- d) público: una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la

práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos.»

#### «Artículo 3. Ámbito de aplicación

1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

- a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o
- b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.

6. Al realizar estudios caso por caso y al especificar los tipos de planes y programas, tal como dispone el apartado 5, se consultará a las autoridades citadas en el apartado 3 del artículo 6.

7. Los Estados miembros garantizarán que los resultados obtenidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 5, junto con los motivos para no requerir una evaluación ambiental, de conformidad con los artículos 4 a 9, se pongan a disposición del público.

8. La presente Directiva no será de aplicación a los siguientes planes y programas:

- los que tengan como único objetivo el servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil;
- los de tipo financiero o presupuestario.

9. La presente Directiva no se aplicará a los planes y programas cofinanciados con cargo a los respectivos periodos de programación vigentes<sup>1</sup> para los Reglamentos (CE) nos 1260/1999<sup>2</sup> y 1257/1999 del Consejo<sup>3</sup>.

#### «Artículo 4. Obligaciones generales

1. La evaluación medioambiental contemplada en el artículo 3 se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa.

2. Los requisitos de la presente Directiva se integrarán en los procedimientos vigentes en los Estados miembros para la adopción de planes y programas o se incorporarán a los procedimientos establecidos para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva.

3. En el caso de planes y programas que formen parte de una jerarquía de planes y programas, los Estados miembros, a fin de evitar una repetición de la evaluación, tendrán en cuenta que ésta se deberá efectuar, de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva, a diferentes niveles jerárquicos. Con objeto de evitar, entre otras cosas, la duplicidad de evaluaciones, los Estados miembros aplicarán los apartados 2 y 3 del artículo 5.»

#### «Artículo 5. Informe medioambiental

1. Cuando se requiera una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el anexo I.

2. En el informe medioambiental elaborado conforme al apartado 1 se hará constar la información que se considere razonablemente necesaria, teniendo en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición.

3. Para proporcionar la información indicada en el anexo I, podrá utilizarse la información pertinente disponible sobre los efectos medioambientales de los planes y programas que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o por vía de otro acto legislativo comunitario.

4. En el momento de decidir la amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental se consultará a las autoridades contempladas en el apartado 3 del artículo 6.»

#### «Artículo 6. Consultas

1. El proyecto de plan o programa y el informe medioambiental elaborado de conformidad con el

artículo 5 se pondrán a disposición de las autoridades contempladas en el apartado 3 y del público.

2. A las autoridades contempladas en el apartado 3 y al público mencionado en el apartado 4 se les dará, con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa.

3. Los Estados miembros designarán a las autoridades que deban ser consultadas y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas.

4. Los Estados miembros determinarán de qué público se trata a efectos del apartado 2, incluyéndose al público afectado o susceptible de ser afectado por el proceso de toma de decisiones derivado de la presente Directiva o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes organizaciones no gubernamentales, como las que promueven la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas.

5. Los Estados miembros establecerán las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público.»

#### «Artículo 7. Consultas transfronterizas

1. Cuando un Estado miembro considere que la ejecución de un plan o programa previsto para su territorio puede tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se prepare el plan o programa transmitirá al otro Estado miembro un ejemplar del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental correspondiente antes de que el plan o programa sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo.

2. Cuando un Estado miembro reciba una copia del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental de conformidad con el apartado 1, comunicará al Estado miembro remitente si desea entablar consultas antes de que el plan o programa sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo y, en caso afirmativo, ambos Estados miembros interesados iniciarán consultas sobre los posibles efectos medioambientales transfronterizos de la ejecución del plan o programa y las medidas previstas para reducir o suprimir tales efectos.

Cuando tengan lugar tales consultas, los Estados miembros interesados se pondrán de acuerdo sobre las disposiciones concretas con las que se garantizará que las autoridades contempladas en el apartado 3 del artículo 6 y el público contemplado en el apartado 4 de dicho artículo del Estado miembro que pueda verse afectado de manera significativa sean informados y tengan ocasión de manifestar su opinión dentro de un plazo razonable.

<sup>1</sup> Período de programación 2000-2006 para el Reglamento (CE) del Consejo n° 1260/1999 y periodos de programación 2000-2006 y 2000-2007 para el Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo.

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

<sup>3</sup> Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160 de 26.6.1999, p. 80).

3. Cuando, con arreglo al presente artículo, los Estados miembros deban entablar consultas, acordarán, al comienzo de las mismas, un calendario razonable sobre la duración de dichas consultas.»

#### «Artículo 8. Proceso de toma de decisiones

Durante la elaboración y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa se tendrán en cuenta el informe medioambiental elaborado conforme al artículo 5, las opiniones expresadas conforme al artículo 6 y los resultados de cualquier consulta transfronteriza celebrada conforme al artículo 7.»

#### «Artículo 9. Información sobre la decisión

1. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se apruebe un plan o programa, se informará a las autoridades mencionadas en el apartado 3 del artículo 6, al público y a todos los Estados miembros consultados en virtud del artículo 7, y se pondrán a su disposición los siguientes elementos:

- a) el plan o programa aprobado;
- b) una declaración que resuma de qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos medioambientales y cómo se han tomado en consideración, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, el informe medioambiental elaborado de conformidad con el artículo 5, las opiniones expresadas de conformidad con el artículo 6 y los resultados de las consultas celebradas en virtud del artículo 7, así como las razones de la elección del plan o programa aprobado, a la vista de las demás alternativas razonables consideradas; y
- c) las medidas adoptadas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10.

2. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la información contemplada en el apartado 1.»

#### «Artículo 10. Supervisión

1. Los Estados miembros deberán supervisar los efectos de la aplicación de los planes y programas importantes para el medio ambiente para, entre otras cosas, identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitirles llevar a cabo las medidas de reparación adecuadas.

2. Con el fin de cumplir lo previsto en el apartado 1, podrán utilizarse mecanismos de supervisión ya existentes si resulta procedente, para evitar duplicidades de supervisión.»

#### «Artículo 11. Relación con otros actos legislativos comunitarios

1. La evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria.

2. Para aquellos planes y programas para los que existe obligación de efectuar una evaluación de sus efectos en el medio ambiente a la vez en virtud de la presente Directiva y de otras normas comunitarias, los Estados

miembros podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación comunitaria correspondiente, con objeto, entre otras cosas, de evitar la duplicación de las evaluaciones.

3. Para los planes y programas cofinanciados por la Comunidad Europea, la evaluación medioambiental que prevé la presente Directiva se efectuará de acuerdo con las disposiciones específicas de la legislación comunitaria establecidas para los mismos.»

#### «Artículo 12. Información, informes y revisión

1. Los Estados miembros y la Comisión intercambiarán información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva.

2. Los Estados miembros velarán por que los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicarán a la Comisión toda medida que adopten en relación con la calidad de dichos informes.

3. Antes del 21 de julio de 2006, la Comisión remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo un primer informe sobre la aplicación y la eficacia de la presente Directiva.

Con el objetivo de seguir integrando los requisitos de la protección del medio ambiente en otras políticas comunitarias de conformidad con el artículo 6 del Tratado, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva en los Estados miembros, dicho informe irá acompañado de propuestas de modificación de la presente Directiva si fuera necesario. En particular, la Comisión estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva a otras áreas o sectores, y otros tipos de planes y programas.

A partir de entonces, se elaborará un nuevo informe de evaluación cada siete años.

4. La Comisión informará sobre la relación entre la presente Directiva y los Reglamentos (CE) n° 1260/1999 y n° 1257/1999 con antelación suficiente respecto del término de los períodos de programación previstos en dichos Reglamentos a fin de garantizar la coherencia de la presente Directiva y de posteriores reglamentos comunitarios.»

#### «Artículo 13. Aplicación de la Directiva

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 21 de julio de 2004. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

2. Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

3. La obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a la fecha mencionada en el apartado 1. Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión.

4. Además de las medidas contempladas en el apartado 1, antes del 21 de julio de 2004, los Estados miembros comunicarán a la Comisión información aparte sobre los tipos de planes y programas que, de conformidad con el artículo 3, se someterían a una evaluación medioambiental con arreglo a la presente Directiva. La Comisión pondrá esta información a disposición de los Estados miembros. La información se actualizará periódicamente.»

#### «Artículo 14. Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.»

#### «Artículo 15. Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

*Hecho en Luxemburgo, el 27 de junio de 2001.*

*Por el Parlamento Europeo,  
La Presidenta  
N. Fontaine*

*Por el Consejo,  
El Presidente  
B. Rosengren»*

#### ANEXO I. INFORMACIÓN A QUE SE REFIERE EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 5

La información que habrá de facilitarse con arreglo al apartado 1 del artículo 5, a reserva de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, será la siguiente:

- a) un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes;
- b) los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa;
- c) las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa;
- d) cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE;
- e) los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración;
- f) los probables efectos<sup>4</sup> significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la

fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores;

- g) las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa;
- h) un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;
- i) una descripción de las medidas previstas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10;
- j) un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

#### ANEXO II. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA POSIBLE SIGNIFICACIÓN DE LOS EFECTOS A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL APARTADO 5 DEL ARTÍCULO 3

«1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:

- la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos,
- el grado en que el plan o programa influye en otros planes y programas, incluidos los que estén jerarquizados,
- la pertinencia del plan o programa para la integración de aspectos medioambientales, con el objeto en particular de promover el desarrollo sostenible,
- problemas medioambientales significativos para el plan o programa,
- la pertinencia del plan o programa para la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente (por ejemplo, los planes y programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos).

2. Las características de los efectos y de la zona de influencia probable, considerando en particular:

- la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos,
- el carácter acumulativo de los efectos,
- la naturaleza transfronteriza de los efectos,
- los riesgos para la salud humana o el medio ambiente (debidos, por ejemplo, a accidentes),
- la magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas);
- el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de:
  - las características naturales especiales o el patrimonio cultural,
  - la superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente,
  - la explotación intensiva de la tierra;
- los efectos en zonas o parajes con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.»

<sup>4</sup> Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio

y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.

## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

### NORMATIVA ESTATAL

#### LEYES

- Ley 21/2001, 27 diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (Corrección de errores en BOE 22.05.2002).
- Ley 22/2001, 27 diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (Corrección de errores en BOE 23.05.2002).
- Ley 5/2002, 4 abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias. (BOE 05.04.2002).

#### REALES DECRETOS

- Real Decreto 329/2002, 5 abril, por el que se aprueba el Plan Nacional de Regadíos. (BOE 27.04.2002).
- Real Decreto 366/2002, 19 abril, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. (BOE 08.05.2002).
- Real Decreto 384/2002, 26 abril, por el que se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa. (BOE 18.05.2002).

#### OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 27 marzo 2002 por la que se declaran Municipios Singulares a los efectos del Real Decreto 1/2002, 11 enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005. (BOE 06.04.2002).
- Resolución 27 mayo 2002 por la que se convoca el XXVII curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos del I.N.A.P. (BOE 18.06.2002).

Cerrado en BB.OO. 30.06.2002



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 107/2002, 19 marzo, que crea la Entidad Local Menor de Valderrubio, en Pinos Puente. (BOJA 23.04.2002).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 3/2002, 25 marzo, de creación de la Comarca del Cinca Medio. (BOA 03.04.2002 , BOE 16.04.2002 y Corrección de errores en BOE 15.05.2002).</li> <li>— Ley 4/2002, 25 marzo, de creación de la Comarca de Somontano de Barbastro. (BOA 03.04.2002, BOE 16.04.2002 y Corrección de errores en BOE 15.05.2002).</li> <li>— Ley 7/2002, 15 abril, de creación de la Comarca del Matarraña/Matarranya. (BOA 19.04.2002 y BOE 21.05.2002).</li> <li>— Ley 8/2002, 3 mayo, de creación de la Comarca de Maestrazgo. (BOA 08.05.2002 y BOE 05.06.2002).</li> <li>— Ley 9/2002, 3 mayo, de creación de la Comarca de la Jacetania. (BOA 08.05.2002 y BOE 05.06.2002).</li> <li>— Ley 10/2002, 3 mayo, de creación de la Comarca del Bajo Aragón. (BOA 08.05.2002 y BOE 05.06.2002).</li> <li>— Ley 11/2002, 14 mayo, de creación de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos. (BOA 17.05.2002).</li> <li>— Ley 12/2002, 28 mayo, de creación de la Comarca de la Ribagorza. (BOA 31.05.2002 y BOE 19.06.2002).</li> <li>— Ley 13/2002, 10 junio, que crea la Comarca de la Ribera Baja del Ebro. (BOA 17.06.2002).</li> </ul>
BALEARES	— Ley 2/2002, 3 abril, de Sistema de Financiación Definitivo de los Consejos Insulares. (BOCAIB 18.04.2002 y BOE 01.05.2002).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 48/2002, 27 marzo, que crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León y regula su organización y funcionamiento. (BOCyL 02.04.2002).</li> <li>— Decreto 53/2002, 4 abril, que regula el Fondo de Cooperación Local. (BOCyL 08.04.2002).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 3/2002, 22 marzo, de cuarta modificación de la Ley 8/1987, municipal y de Régimen Local de Cataluña. (BOE 25.04.2002).</li> <li>— Ley 11/2002, 27 mayo, que modifica la Ley 12/1993, 4 noviembre, de creación del Instituto para el desarrollo de las Comarcas del Ebro. (DOGC 03.06.2002).</li> </ul>
NAVARRA	— Ley Foral 15/2002, 31 mayo, que modifica la Ley 6/1990, 2 julio, de Régimen Local. (BON 07.06.2002 y BOE 27.06.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Agricultura

BALEARES	— Orden 8 mayo 2002 de aprobación del Catálogo de Unidades Mínimas de cultivo agroambiental. (BOCAIB 23.05.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 55/2002, 11 abril, de aprobación del Plan Forestal. (BOCyL 17.04.2002).
NAVARRA	— Ley Foral 1/2002, 7 marzo, de Infraestructuras Agrícolas. (Corrección de errores en BON 08.04.2002 y BOE 01.05.2002).

### Aguas

BALEARES	— Resolución 28 mayo 2002 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Illes Balears, aprobado por el Real Decreto 378/2001, 6 abril. (BOCAIB 27.06.2002).
CATALUÑA	— Decretos 114 y 153/2002, 2 abril y 28 mayo, respectivamente, que modifica el Decreto 22/2002, 22 enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos. (DOGC 16.04 y 07.06.2002).

### Carreteras

CASTILLA-LA MANCHA	— <b>Ley 7/2002, 9 mayo, de modificación de la Ley 9/1990, 28 diciembre, de Carreteras y Caminos.</b> (DOCM 27.05.2002).
MADRID	— Orden 3 abril 2002 que desarrolla el Decreto 29/1993, 11 marzo, que aprueba el Reglamento de la Ley 3/1991, 4 marzo, reguladora en materia de acceso a la red de carreteras (BOCM 17.04.2002 y Corrección de errores en BOCM 17.04.2002).

### Espacios Naturales

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 36/2002, 14 marzo, que declara el Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras (Langreo, Laviana, Mieres y San Martín del Rey Aurelio). (BOPA 01.04.2002).</li> <li>— Decreto 41/2002, 4 abril, que declara Monumento Natural los Puertos de Marabio (Proaza, Teverga y Yernes y Tameza). (BOPA 19.04.2002).</li> <li>— Decreto 42/2002, 4 abril, que declara Monumento Natural las Sauce-llas de Buelles (Peñamellera Baja). (BOPA 19.04.2002).</li> <li>— Decreto 43/2002, 4 abril, que declara Monumento Natural las Hoces del Esva (Vallès). (BOPA 19.04.2002).</li> <li>— Decreto 44/2002, 4 abril, que declara Monumento Natural las Cuevas de Andina (El Franco). (BOPA 19.04.2002).</li> </ul>
----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*Continuación*)

ASTURIAS	— Decreto 45/2002, 4 abril, que declara Monumento Natural las Cascadas de Oneta (Villayón). (BOPA 19.04.2002).
BALEARES	— <i>Ley 26/1995, 31 julio, por la que se declara Reserva Natural las Salinas de Ibiza ("Ses Salines"), las Islas de Freus y las Salinas de Formentera.</i> Sentencia TC 97/2002, 25 abril, por la que se declara la nulidad de la Ley. (BOE 22.05.2002). — Decreto 52/2002, 5 abril, que modifica el Decreto 7/1995, 26 enero, de creación del Parque Natural Sa Dragonera. (BOCAIB 11.04.2002). — Decreto 53/2002, 5 abril, que modifica el Decreto 50/1995, 4 mayo, que declara Parque Natural S'Albufera des Grau, Illa d'en Colom i Cap de Favàritx. (BOCAIB 11.04.2002). — Decreto 58/2002, 12 abril, que modifica los Decretos 121/2001, 29 octubre, que declara s'Albufereta como Reserva Natural, 127/2001, 9 noviembre, que declara Parque Natural de la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap de Ferrutx y Cap des Freu y 24/2002, 15 febrero, que declara el Parque Natural de Cala d'Hort, Cap Llentrisca y Sa Talaia y las Reservas Naturales des Vedrà y es Vedranell y del Illots de Ponent. (BOCAIB 20.04.2002).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 47/2002, 9 abril, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Barranco del río Dulce e inicia el procedimiento de declaración del Parque Natural del Barranco del río Dulce. (DOCM 20.05.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 5/2002, 11 abril, de declaración del Parque Natural de "Arribes del Duero". (BOCyL 26.04.2002). — Ley 6/2002, 11 abril, de declaración de la Reserva Natural de Riberas de "Castronuño-Vega del Duero". (BOCyL 26.04.2002). — Orden 23 mayo 2002 que amplía el área incluida en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Las Médulas (León). (BOCyL 11.06.2002).
CATALUÑA	— Decreto 131/2002, 30 abril, que declara el Parque Natural de la sierra de El Montsant. (DOGC 15.05.2002). — Decreto 171/2002, 11 junio, que modifica el Decreto 328/1992, 14 diciembre, en lo que concierne a los límites del espacio Cingles de Bertí del Plan de Espacios de Interés Natural. (DOGC 25.06.2002).
GALICIA	— Decreto 88/2002, 7 marzo, que publica el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Isla de Cortegada y su entorno. (DOG 01.04.2002). — Decreto 157/2002, 4 abril, que declara el Parque Natural de la Serra da Enciña de Lastra. (DOG 03.05.2002).



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Espacios Naturales (*Continuación*)

MURCIA	— Decreto 69/2002, 22 marzo, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de "El Carche". (BORM 04.04.2002).
NAVARRA	— Ley Foral 18/2002, 13 junio, que modifica la Ley Foral 2/1993, 5 marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats. (BON 19.06.2002).
PAÍS VASCO	— Decreto 87/2002, 16 abril, que aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Aiako Harria. (BOPV 02.05.2002).
VALENCIA	— Orden 30 abril 2002 que modifica medidas cautelares en los ámbitos de zonas periféricas de protección de los espacios naturales de Les Salines de Santa Pola, El Fondó y las lagunas de La Mata y Torrevieja, afectados por Orden 1-6-2000. (DOGV 06.06.2002).

### Estructura Orgánica

ARAGÓN	— Decreto 130/2002, 9 abril, que modifica el Decreto 100/1999, 3 septiembre, que desarrolla la estructura orgánica de la Diputación General. (BOA 26.04.2002).
CANARIAS	— Ley 5/2002, 3 junio, del Consejo Consultivo. (BOE 26.06.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 1/2002, 9 abril, del Consejo Consultivo. (BOCyL 22.04.2002 y BOE 14.05.2002).
CATALUÑA	— Ley 11/2002, 27 mayo, de segunda modificación de la Ley 12/1993, 4 noviembre, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. (BOE 19.06.2002).
EXTREMADURA	— Ley 1/2002, 28 febrero, del Gobierno y la Administración. (BOE 17.04.2002).
GALICIA	— Decreto 134/2002, 4 abril, de Estructura Orgánica de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda. (DOG 24.04.2002). — Decreto 218/2002, 23 mayo, que modifica el Decreto 78/2001, 22 marzo, que crea el Observatorio Gallego de Educación Ambiental. (DOG 28.06.2002).
MADRID	— Orden 11 junio 2002 que modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOC; 20.06.2002).
NAVARRA	— Decreto Foral 56/2002, 11 marzo, que modifica los artículos 27, 28, 29 y 30 del Decreto Foral 392/1999, 13 septiembre, de estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones. (BON 08.04.2002).

<b>NORMATIVA AUTONÓMICA</b>	
<b>COMUNIDADES</b>	<b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b>

### Estructura Orgánica

PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 77/2002, 26 marzo, que modifica el Decreto 263/1990, 2 octubre, de funciones, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio. (BOPV 08.04.2002).</li> <li>— Decreto 82/2002, 9 abril, que modifica el Decreto 69/2000, 11 abril, de composición y funcionamiento de la Comisión Ambiental (BOPV 19.04.2002).</li> </ul>
------------	---

### Medio Ambiente

ARAGÓN	— Ley 5/2002, 4 abril, de Caza. (BOE 14.05.2002).
ASTURIAS	— Ley 5/2002, 3 junio, de vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento. (BOPA 14.06.2002).
CANTABRIA	— Ley 2/2002, 29 abril, de normas reguladoras de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. (BOC 08.05.2002 y BOE 22.05.2002).
CASTILLA-LA MANCHA	— Resolución 23 abril 2002 que aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica. (DOCM 03.05.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 74/2002, 30 mayo, de Estrategia Regional de Residuos 2001-2010. (BOCyL 05.06.2002).
CATALUÑA	— Decreto 174/2002, 11 junio, que regula la implantación de la Energía Eólica. (DOGC 26.06.2002).
MURCIA	— Ley 3/2002, 20 mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento. (BORM 04.06.2002).
LA RIOJA	— Decreto 25/2002, 3 mayo, de moratoria para la planificación de nuevos Parques Eólicos. (BOR 07.05.2002).
PAIS VASCO	— Decreto 76/2002, 26 marzo, que regula las condiciones para la gestión de los Residuos Sanitarios. (BOPV 22.04.2002).

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 35/2002, 5 febrero, por la que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, las Minas de la Reunión, sitas en Villanueva del Río y Minas (Sevilla). (BOE 24.04.2002).</li> <li>— Decreto 36/2002, 5 febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento de Iptuci (Prado del Rey y Arcos de la Frontera, Cádiz) y se incluye en el catálogo general del Patrimonio Histórico Andaluz. (BOE 25.04.2002).</li> </ul>
-----------	--



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (*Continuación*)

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 49/2002, 12 febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, Cueva Horá (Darro, Granada) y se incluye en el catálogo general del Patrimonio Histórico Andaluz. (BOE 25.04.2002).</li> <li>— Decreto 51/2002, 12 febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, Las Minas de la Reunión, sitas en Villanueva del Río y Minas (Sevilla). (BOE 24.04.2002).</li> <li>— Decreto 76/2002, 19 febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado a tal efecto de la población de Los Marines (Huelva). (BOE 16.05.2002).</li> <li>— Decreto 92/2002, 26 febrero, por el que se declara la delimitación del Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, las Cuevas del Higuerón y la Victoria, sitas en el Cantal Alto (Rincón de la Victoria, Málaga) y se incluye en el catálogo general del Patrimonio Histórico Andaluz. (BOE 18.05.2002).</li> <li>— Decreto 100/2002, 5 marzo, por el que se declara Bien de Interés cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado a tal efecto de la población de Utrera (Sevilla). (BOJA 27.04.2002 y BOE 16.05.2002).</li> <li>— Decreto 119/2002, 2 abril, que declara con categoría de Conjunto Histórico, el recinto amurallado de la Palma del Río, en Villanueva del Río y Minas. (BOJA 11.05.2002 y BOE 05.06.2002).</li> <li>— Decreto 128/2002, 17 abril, que regula la intervención de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía en las áreas de rehabilitación concertada. (BOJA 20.04.2002).</li> <li>— Decreto 153/2002, 21 mayo, que modifica el Plan de la Red para el Ferrocarril Metropolitano de Sevilla. (BOJA 25.05.2002).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 180/2002, 28 mayo, de medidas de financiación de vivienda y suelo, para 2002-2005. (BOA 07.06.2002).</li> <li>— Resolución 7 mayo 2002 por la que se dispone la publicación de un Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Diputación General de Aragón, y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la Red Arterial Ferroviaria de Zaragoza. (BOE 24.05.2002).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 3/2002, 19 abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.</b> (BOPA 04.05.2002 y BOE 06.06.2002).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Ley 14/2000, 21 diciembre, de Ordenación Territorial.</i> (Corrección de errores en BOE 02.04.2002).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 60/2002, 6 mayo, que delimita la Zona Arqueológica de "Morro Grueso", en Adeje. (BOCAN 22.05.2002).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 32/2002, 14 marzo, que declara con categoría de Zona Arqueológica el "Yacimiento del Cementerio de Maliaño", en Camargo. (BOC 05.04.2002).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (Continuación)

CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 34/2002, 14 marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el "Yacimiento Altomedieval del Pico del Castillo", en el término municipal de Medio Cudeyo (Cantabria). (BOC 05.04.2002 y BOE 10.05.2002).</li> <li>— Decreto 35/2002, 14 marzo, que declara con categoría de Zona Arqueológica la "Calzada Romana del Valle de Besaya", entre Somaconcha, Mediaconcha y Pié de Concha. (BOC 05.04.2002).</li> <li>— Decreto 63/2002, 30 mayo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica el "Castro de la Peña de Sámano", en el término municipal de Castro Urdiales. (BOC 16.06.2002).</li> <li>— Decreto 66/2002, 6 junio, de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo. (BOC 14.06.2002).</li> <li>— Decreto 70/2002, 6 junio, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica el "Conjunto Arqueológico formado por los yacimientos de La Espina del Gallego, Cildá, el Cantón y Campo de Las Cercas, en los términos municipales de Corvera de Toranzo, Anievas, Arenas de Iguña, Molledo, San Felices de Buelna y Puente Viesgo". (BOC 26.06.2002).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 63/2002, 30 abril, que declara con categoría de Sitio Histórico, los Molinos de Viento existentes en los parajes denominados Cerro de la Paz y Sierra de los Molinos, en Campo de Criptana (Ciudad Real). (DOCM 03.05.2002).</li> <li>— Decreto 66/2002, 7 mayo, que declara con categoría de Sitio Histórico el paraje denominado Pozos Nuevos, en Valdeverja (Toledo). (DOCM 10.05.2002).</li> <li>— Decreto 67/2002, 7 mayo, que declara con categoría de Zona Arqueológica el yacimiento denominado "Plaza de Moros", en Villatobas (Toledo). (DOCM 10.05.2002).</li> <li>— Decreto 91/2002, 18 junio, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, la Plaza Mayor de Ocaña. (Toledo). (DOCM 21.06.2002).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 2/2002, 14 marzo, de Urbanismo.</b> (BOE 17.04.2002 y Corrección de errores en DOGC 24.05.2002).</li> <li>— <i>Ley 22/2001, 31 diciembre, que regula los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente.</i> (Corrección de errores en DOGC 24.04.2002).</li> <li>— Decreto 166/2002, 11 junio, que aprueba la tabla de vigencia de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, 14 marzo, de Urbanismo. (DOGC 19.06.2002).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Ley 15/2001, 31 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.</i> El TC, por Providencia 21 mayo, ha admitido a trámite el <b>Recurso de Inconstitucionalidad n° 1.996/2002.</b> (BOE 04.06.2002).</li> <li>— Decreto 61/2002, 28 mayo, que publica el modelo de declaración ordinaria de bienes sometidos al Impuesto sobre Suelo sin Edificar y Edificaciones Ruinosas. (DOE 04.06.2002).</li> </ul>



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (Continuación)

GALICIA	— Orden 18 abril 2002, que modifica la Orden 27 diciembre, de Plan de Utilización de los Espacios del Puerto y Ría de Ferrol. (DOG 30.05.2002).
MURCIA	— <b>Ley 2/2002, 10 mayo, de modificación de la Ley 1/2001, 24 abril, del Suelo de la Región de Murcia.</b> (BORM 04.06.2002).
NAVARRA	— <i>Ley Foral 23/2001, 27 noviembre, del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.</i> Interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad número 1.336/2002. (BOE 04.04.2002).
	— Ley Foral 4/2002, 21 marzo, por la que se regula el proceso de enajenación del Área de Actividades Económicas o de Oportunidad de Sarriñena para promover la "Ciudad de la Innovación" de Navarra. (BOE 01.05.2002).
	— Decreto Foral 92/2002, 29 abril, que declara con categoría de Conjunto el "Conjunto Histórico de Estella". (BON 17.05.2002).
PAIS VASCO	— <i>Ley 11/1998, 20 abril, de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las plusvalías generadas por la acción urbanística.</i> <b>Por STC 54/2002, 27 febrero, se anula el artículo único.</b> (BOE 03.04.2002).
	— Decreto 14/2002, 9 abril, que modifica el Decreto Foral 6/1999, 16 enero, de procedimiento para la determinación del valor catastral y el valor comprobado a través del medio de precios medios de mercado, de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. (BOPV 16.04.2002).
	— Decreto 118/2002, 28 mayo, que modifica el Decreto 14/2000, 25 enero, por el que calificó el Camino de Santiago como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, mediante la supresión de Anexo B (Régimen de Protección y Delimitación del Casco Histórico de Alegria-Dulantzi) que pasa a ser objeto de expediente individualizado. (BOPV 10.06.2002).
	— Decreto 119/2002, 28 mayo, que modifica el Decreto 545/1995, 19 diciembre, de calificación del Casco Histórico de Mutriku (Guipúzcoa) como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental y fija su régimen de protección. (BOPV 10.06.2002).
	— Decreto 126/2002, 4 junio, que individualiza la declaración del Casco Histórico de Alegria-Dulantzi (Álava) como Bien Cultural calificado, con categoría de Conjunto Monumental. (BOPV 17.06.2002).

### Vivienda

ANDALUCÍA	— Decreto 127/2002, 17 abril, de medidas específicas en relación con los programas autonómicos de vivienda y modificación del Decreto 166/1999, de 27 julio, que regula las actuaciones contenidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999.2002. (BOJA 20.04.2002).
ARAGÓN	— Decreto 180/2002, 28 mayo, de medidas de financiación de Vivienda y Suelo, para 2002-2005. (BOA 07.06.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Vivienda

CANTABRIA	— Decreto 49/2002, 25 abril, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica el "Yacimiento Arqueológico del Monte Ornedo", en el término municipal de Valdeolea (Cantabria). (BOE 14.06.2002).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 2/2002, 7 febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de Viviendas de Protección Pública. (BOE 02.04.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 52/2002, 27 marzo, que desarrolla y aplica el Plan Director 2002-2009 de Vivienda y Suelo. (BOCyL 01.04.2002).
CATALUÑA	— Decreto 157/2002, 11 junio, que establece el régimen de Viviendas con Protección Oficial. (DOGC 17.06.2002).
MURCIA	— Decreto 102/2002, 14 junio, que regula las actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2002-2005. (BORM 18.06.2002).
NAVARRA	— Ley Foral 9/2002, 6 mayo, por la que se establecen los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra y se incrementan las ayudas para su adquisición. (BON 13.05.2002 y BOE 30.05.2002).
LA RIOJA	— Decreto 92/2002, 30 mayo, de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo para el período 2002-2005. (DOGV 04.06.2002).
PAIS VASCO	— Decreto 23/2002, 19 abril, de ayudas autonómicas complementarias al Plan 2002-2005, en materia de Vivienda y Suelo. (BOR 20.04.2002).
VALENCIA	— Orden 12 abril 2002 que modifica la Orden 16 diciembre 2000, de circunstancias de necesidad de vivienda. (BOPV 03.05.2002).
	— Decreto 92/2002, 30 mayo, de actuaciones protegidas para el período 2002-2005. (DOGV 04.06.2002).

Cerrado en BB.OO. 30.06.2002

## Planeamiento urbanístico

Pedro MARTÍNEZ TAPIA

*Consejero Técnico de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.*

### PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
C. DE MADRID	MADRID	Valdemoro	21.240	PG/1999	PG		22.05.02		



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

### **Ciudad para la sociedad del siglo XXI**

ICARO (Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia) 230 págs.

Los profundos cambios económicos y sociales generados en la última década del siglo XX han desencadenado un fuerte debate acerca del urbanismo como disciplina capaz de proponer la mejor forma de ciudad para la sociedad que la habita. Se plantea la ineficacia del urbanismo tradicional, su falta de instrumentos nuevos capaces de dar respuesta global a la dinámica del crecimiento, no ya de la ciudad, sino de un espacio más complejo como es el territorio.

La presente publicación reúne las conferencias impartidas en el seminario del mismo nombre, dentro de las jornadas “Ciudad para la sociedad del siglo XXI. Valencia y su futuro”, organizadas por ICARO y realizadas durante los meses de marzo, abril y mayo de 2000.

Tras la introducción de Juan PECOURT, el libro se estructura en tres partes. En la primera, con el título “La nueva sociedad”, se expone una reflexión acerca de la sociedad emergente como dinamizadora del cambio de las ciudades. Peter HALL presenta las principales conclusiones del estudio Urban Future 21, encargado por el gobierno alemán. Explosión demográfica, envejecimiento urbano, reducción del tamaño familiar, nuevas tecnologías que desembocan en una creciente desigualdad, pobreza y delincuencia... son el reflejo del cambio que dará forma a la sociedad urbana de 2025. Este autor propone como reto la competitividad, pero conservando valores como la tolerancia y el acceso igualitario a la educación. JORDI BORJA muestra el espacio público como el real desafío del urbanismo; espacio con sus requerimientos urbanísticos, políticos y culturales. Señala el papel del sector público como promotor de programas urbanos públicos para el desarrollo de la ciudad. Vicente VERDÚ enfoca la futura sociedad a través de la observación de la estructura social americana, como creadora de la homogeneidad y mixtura originada en todo el planeta. La globalización como su máximo exponente (que no responde, como advierte el autor, a razones técnicas o económicas, sino a razones políticas), deja su reflejo en nuestro modo de vida, y con ello en todas las ciudades del mundo.

La segunda parte, “El nuevo modelo de asentamiento”, se centra en los actuales procesos de desarrollo acelerado de ocupación del territorio y contrasta los valores de la ciudad

compacta y la ciudad difusa. Fernando DE TERÁN descarta una disyuntiva compacta-difusa, y advierte de su simultaneidad y coexistencia. Plantea el gran reto de la estrategia del territorio, ya que la capacidad de darle coherencia no está aún teorizada. Este trabajo no solo corresponde a arquitectos y urbanistas, sino que debe ser una preocupación política, como ya ha asumido la UE. Salvador RUEDA compara la sostenibilidad del tipo compacto y del difuso, con un resultado claramente favorable a la ciudad compacta mediterránea y heterogénea. Propone como estrategia otros modelos como una red de núcleos urbanos de tamaño reducido, cuyos recursos locales sean sostenibles. Manuel GAUSA analiza la forma del nuevo territorio (“metápolis”), que ya no es una forma o un lugar, sino un complejo sistema de relaciones, estados y acciones simultáneas y contradictorias. Propone nuevos mecanismos de representación y análisis (información digital referenciada, cartografías alternativas como subsuelo, consumo energético, espacio vacío, polución, migraciones de ocio...) para analizar los nuevos y complejos sistema territoriales.

Por último, la tercera parte, bajo el título “Para un nuevo diseño urbano”, recoge algunas alternativas al modo de fijar el diseño del planeamiento urbano, intentando volver al urbanismo como investigación que responda a la sociedad, en lugar de cómo irrupción del agente inmobiliario. José M<sup>a</sup> EZQUIAGA, a través de una visión histórica del plan y del proyecto, desde los ensanches de siglo XIX hasta nuestros días, muestra modelos válidos en los que apoyarse partiendo, no desde el control de la forma finalista, sino desde el control de la formación de los procesos de la nueva ciudad: su sintaxis. Josef Paul KLEIHUES nos remite a las siempre polémicas actuaciones en centros históricos mediante el estudio de tres zonas de Berlín. Transmite la importancia de una adecuada valoración entre tradición y modernidad; la diversidad en la unidad es el reto para la conservación y apertura de nuestros centros históricos. José MARTÍNEZ SARANDESES retorna al buen hacer tradicional compilando una serie de prácticas experimentadas de diseño urbano (orientación, pavimentos, vegetación, mobiliario urbano, iluminación...) válidas para cualquier siglo.

El libro termina con una declaración del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, que recoge las principales conclusiones extraídas de estas ponencias.

Fiel a las jornadas de las que proviene, esta publicación recoge el pensamiento de algunos especialistas de hoy; una reflexión que puede sugerir los escenarios urbanos posibles de las próximas décadas.

Susana Ruiz

### **Cataluña, ciudad de ciudades**

Oriol NELLO, Lérida, Editorial Milenio 2002, ISBN.: 84-9743-025-5

Nuestra calidad de vida depende en buena medida del entorno urbano que nos acoge. Y es en este entorno Cataluña, ciudad de ciudades, plantea un debate urgente y necesario. Partiendo del estudio de Barcelona y Cataluña, cuya evolución urbana tanta atención ha atraído en los últimos años, el geógrafo Oriol Nello propone una redefinición de la ciudad a partir de valores colectivos y solidarios. Y afirma que, frente a los graves problemas que las afectan, nuestras urbes deben dotarse de proyectos y políticas para articular el territorio como un conjunto de espacios de convivencia, económicamente eficientes, ambientalmente respetuosos, funcionalmente viables y socialmente cohesionados. Es decir, como una ciudad integrada por ciudades: una ciudad de ciudades.

En los últimos tiempos nuestra sensibilidad en relación con el medio ambiente se ha ido haciendo cada vez mayor hasta convertirse en una constante en nuestra aproximación a cuanto nos rodea. Pero, simultáneamente, se ha ido reduciendo la atención por la ciudad. Esta constatación hace prever un futuro poco feliz para la condición urbana: las ciudades son también aquello que sus habitantes pretenden que sea.

El libro que aquí se reseña pretende ser un alegato contra este estado de cosas. También contiene el aspecto de la "proyección de futuro", le mueve la conciencia de que la ciudad no puede ser más que el resultado de un proyecto, tan abierto como se quiera, sensible a las nuevas demandas, atento a las transformaciones, pero expresión de una intención, de una visión de futuro. A pesar de que el volumen tiene un valor de carácter general, se ocupa básicamente de Cataluña.

El volumen consta de cinco capítulos confeccionados con los numerosos artículos publicados dispersadamente antes por el autor, aquí, reelaborados. El primero, titulado "los confines de la ciudad sin confines", tiene como objetivo ofrecer un marco general de referencia. En el segundo se entra de lleno en el estudio de la urbanización en Cataluña. En el tercero se explica cómo se ha interrumpido, hace ya cerca de un cuarto de siglo, el crecimiento de las áreas urbanas mas densas y pobladas por encima del

conjunto catalán. Buena parte del capítulo está dedicada a explorar las causas complejas de este proceso. En el capítulo cuarto, se trata de explicar cómo, para aprovechar las potencialidades y hacer frente a los problemas del momento, hay sobre todo que resolver tres dilemas básicos: el primero relativo a la forma urbana, el segundo referente a la funcionalidad y el tercero vinculado a la equidad. En el último capítulo, el quinto, se retoma aquello que se había dejado enunciado en el primero: para hacer frente a sus problemas de hoy, la ciudad de Barcelona no puede ser dejada exclusivamente en manos de intereses parciales.

La versión castellana reproduce con escasas variaciones el texto de la edición catalana, publicada en mayo de 2001. Únicamente se han actualizado algunos datos a partir de informaciones estadísticas aparecidas en los últimos meses, se han añadido algunas pocas referencias bibliográficas y se han introducido algunas adiciones y correcciones menores.

PPG

**Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950:** Arturo ALMANDOZ (ed.), Routledge, London, 2002, ISBN.: 0-415-27265-3

Arturo Almandoz es Catedrático en el Departamento de Urbanismo de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, Venezuela donde fue Director del Programa de Urbanismo (1996-1998). Entre otros ha publicado el libro *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (1997), recibiendo tres premios nacionales y locales y una mención internacional. Ha escrito sobre la aparición de la moderna cultura urbanística metropolitana.

Las ciudades capitales de Iberoamérica no han tenido ni tienen parangón. En gran medida moldeadas por la cultura, arquitectura y urbanización europeas, las ciudades reflejan rasgos característicos de París y otras ciudades europeas. Expertos europeos compartieron sus edificios y urbanismo, mientras muchos arquitectos y urbanistas iberoamericanos se formaban en Europa. Francia fue la principal fuente de inspiración hasta que los Estados Unidos entraron en escena en los años 1930.

*Planning Latin America's Capital Cities*, es el primer trabajo exhaustivo en inglés que describe la construcción de esas ciudades capitales en el período post-colonial.

El libro se divide en cuatro partes, una primera parte introductoria con prólogo del profesor Anthony Sutcliffe de la Universidad de Nottingham y dos capítulos explicativos del autor el primero de ellos un repaso histórico a las ciudades capitales de iberoamérica y un segundo titulado *urbanización y urbanismo en*

*Latinoamérica: de Haussmann a CIAM (Congrès International d'Architecture Moderne)* En su capítulo introductorio Arturo Almandoz realiza un estudio histórico del desarrollo urbano iberoamericano y revisa el período más influenciado por las ideas europeas – de mediados del siglo diecinueve a mediados del veinte- tras el cual la influencia americana dio como resultado un enfoque diferente más técnico del urbanismo.

Luego sigue una serie de estudios de casos, en tres apartados diferenciados, dedicado cada uno de ellos a ciudades individuales, y ampliamente ilustrado y redactado por autoridades en la ciudad correspondiente, así en el primer apartado titulado *capitales de la economía en auge*, Ramón Gutiérrez escribe el capítulo *Buenos Aires, una gran ciudad europea*; Margareth da Silva Pereira es la autora de *El tiempo de las capitales. Río de Janeiro y Sao Paulo: Palabras, actores y planes* terminando este apartado con el capítulo de Fernando Pérez Ooyarzin y José Rosas Vera *Ciudades en la ciudad: transferencias urbanas y arquitectónicas en Santiago de Chile*.

La siguiente parte bajo el título global de *Primeras capitales del virreinato* recoge dos contribuciones una de Carol McMichael Reese bajo el título de *El urbanismo de Ciudad de México, 1850-1930* y la otra de Gabriel Ramón denominada *El Guinó de la cirugía urbana: Lima 1850-1940*.

La última parte *El borde Caribeño y América Central* incluye las aportaciones Roberto Segre, *La Habana de Tacón a Forestier*; Lorenzo López Casas *Caracas: territorio, arquitectura y espacio urbano* y Florencia Quesada *Urbanismo, arquitectura y transformaciones culturales en San José de Costa Rica 1850-1930*.

Un capítulo final del editor unifica las conclusiones de los estudios de caso.

PPG

#### **Tierra vacante en ciudades latinoamericanas:**

Nora CLICHEVSKY (ed.), Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 2002, ISBN.: 1-55844-149-2

La libre circulación de las fuerzas del mercado que impulsan a la urbanización, ha sido responsable (como tendencia) de la formidable compactación y aumento de densidad en la ocupación del suelo, correspondiente al mantenimiento de considerables cantidades de suelo vacío. Esta constatación no tendría mayor consecuencia social si el fenómeno no estuviera asociado a problemas urbanos, como los de ineficacia en la provisión de infraestructura, la sobrevaloración e los terrenos, o mayores tiempos de desplazamientos entre residencia y trabajo, etc.

En Iberoamérica, en particular, este fenómeno asume proporciones dramáticas, frente al contraste entre la presencia de enormes cantidades de áreas vacías –muchas de ellas perfectamente dotadas de equipamientos y servicios- y un voluminoso contingente poblacional relegado a áreas por lo general lejanas) desprovistas de los más elementales servicios y equipamientos, indispensables a una supervivencia digna de la ciudad.

Así, la existencia de suelos vacantes refleja para muchos la crueldad de una lógica económica en que la existencia de recursos no es condición suficiente en sí misma para atender a quienes lo necesitan. En efecto, en un contexto en que la dificultad de acceso a servicios constituye un componente esencial de la pobreza urbana, la presencia de importantes áreas vacías, sin uso, se constituye en evidencia de que el sufrimiento de muchos se debe menos a la falta de recursos que a las condiciones adversas de acceso (por vía del suelo) a dicha riqueza. Más que un continente pobre, Iberoamérica sería, ante todo, ¡un continente de pobres! Suelo urbanizado sin uso, por un lado, y, por otro, gente viviendo en la informalidad, ocupando espacios que carecen de casi todo...

Como se desprende del conjunto de textos reunidos en el volumen, una discusión más consecuente sobre la suelo vacante atraviesa cantidad de cuestiones complejas, algunas de ellas decididamente no contempladas o afectadas, aunque indirectamente, por un impuesto confiscatorio como el reclamado por Henry George, aunque queda por averiguar si este “remedio” sería suficiente para “alterar las reglas del juego inmobiliario urbano”, estableciendo un nuevo ambiente en que todo terreno disponible tuviese su uso definido por criterios sociales, como los de eficiencia en la provisión y consumo de infraestructura, coste de desplazamiento, etc..

Sin la pretensión de agotar éstas y muchas otras cuestiones en relación directa con el tema “suelo vacante”, esta publicación representa un primer intento de sistematizar. Un conjunto de experiencias –actuales y representativas- de algunas de las cuestiones urbanas iberoamericanas más contundentes, registradas en Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Quito y San Salvador. Producto de un proyecto de investigación –un estudio comparativo de cinco ciudades del continente- patrocinado por el Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy, el trabajo se inserta en el marco de un esfuerzo más amplio de (re)conocimiento de la realidad urbana de la región. El objetivo que orienta la publicación es el de profundizar en el debate sobre políticas fiscales, de tenencia, manejo y gestión del suelo urbano, buscando alternativas para una ciudad más eficiente, más

sostenible y, sobre todo, más justa.

Este trabajo presenta los resultados de la investigación “Tierra Vacante en ciudades latinoamericanas: situación actual y propuestas para su utilización”, financiada por el Lincoln Institute of Land Policy, que llevó a cabo en

Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y El Salvador, entre 1997 y 1999. Cada uno de los estudios por país posee un énfasis particular, según la realidad analizada a partir de una metodología común, elaborada por la coordinación del trabajo.

PPG

## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Quaderns*: 232, abril 2001. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona ISSN.: 113-8857

*Astrágalo*: 19, diciembre 2001, Universidad de Alcalá, Instituto Español de Arquitectura Alcalá de Henares ISSN.: 1134-3672

*Anales de Arquitectura*: 8, 200. Universidad de Valladolid ISSN.: 0214-4727

*Paisagem ambiente*: 13, dezembro 2000. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo ISSN.: 0104-6098

*Vivir de las rentas*. El negocio del inquilinato en el Madrid de la Restauración: Isabel R. Chumillas : Catarata Madrid 2002 ISBN.: 84-8319-138-5

### Urbanismo

*Rigenerare la citta*: obsolescenza dei tessuti urbani in Gran Bretagna, dalle leggi sanitarie all'approccio immobiliare. Un profilo sinottico 1950-2000: Guido Moirbelli, Alineai, Torino, 1997, ISBN.: 88-87276-32-3

*Politiche fondiarie e pianificazione urbanistica un confronto internazionale*: Guido Moirbelli, Madrid 2001, ISBN.: 84-87432-86-7

*Town Planning Review*: 73/2 abril 2002. Liverpool University Press Reino Unido ISSN.: 0041-0020

### Ciencias Regionales, Geografía

*Papeles de Geografía*: 34, julio-diciembre 2001. Universidad de Murcia. D.L.: 94-1984.

*Ería*: 57, 2002. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo ISSN.: 1136-5277

*LURRALDE*: 24, 2001. Instituto Geográfico Vaco "Andrés de Urdaneta", ISSN.: 0211-5891

*Quaderns del Departament de Geografia i Historia*: Tierra usada = Used Land. Departament de Geografia i Historia Universitat de Lleida ISSN.: 0214-445X

### Medio ambiente

*La conservación de los espacios naturales: estrategias urbanísticas de protección*: SOLEDAD MUÑOZ FERNÁNDEZ & PABLO ARTIÑANO DEL RÍO. La Ley Madrid 2002 ISBN.: 84-9725-254-3.

*Industry and environment*: 5 1, january-march 2002. UKES PNUMA Paris, Francia ISSN.: 0378-9993

### Transportes

*Rail International*: cembre 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: janvier 2002. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: janvier 2002. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: mars 2002. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: avril 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Los Transportes y los Servicios Postales*: informe anual 2000: Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid 2001. ISBN.: 84-498-0601-I ES??



### Sociología urbana y regional

*Economía y Sociedad*: 17, septiembre-diciembre 2001. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR, ISSN.: 1130-8001

*Agrosociales y Pesqueros*: 192/2001 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid ISSN.: 1575-1198

### Economía urbana y regional

*Revista de Estudios Regionales*: 62, enero-abril, 2002, Universidades de Andalucía, Málaga ISSN.: 0213-7585

*Economistas*: 91, 2001 Colegio de Economistas Madrid ISSN.:0212-4386

*Revista de la CEPAL*: 76, abril 2001 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile ISSN.:0251-0257

### Obras públicas

*Obra Pública ingeniería y territorio*: 58, 2002. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona ISSN.: 0213-4195

*Obra Pública ingeniería y territorio*: 59, 2002. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona ISSN.: 0213-4195

*Carreteras*: 120, marzo-abril 2002. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

*Carreteras*: 121, mayo-junio 2002. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

### Estadísticas

*Informe Mensual*: 246, abril 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual*: 247, mayo 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual*: 245, junio 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Anual 2001*: Banco de España, Madrid ISBN.: 84-7793-790-7

*Boletín estadístico*: marzo 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín estadístico*: abril 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín económico*: marzo 2002 Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico*: febrero 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín mensual*: marzo 2002. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual*: abril 2002. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual*: mayo 2002. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

### Varios

*El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*: David Balnquer : Tirant lo Blanch Valencia 2002 ISBN.: 84-8442-579-7

*Memoria de actividades*: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid D.L.: M.10526-2002

*Ciudades Iberoamericanas*: 23, mayo 2002. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid

*Revista Universitaria*: 74, 2002. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile ISSN.: 0250-3670

*Revista De Estudios de la Administración Local y Autonómica*: 286-87, mayo-diciembre 2001 2002. INAP MAPA Madrid ISSN.: 0213-4675

*Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*: 36, julio-agosto 2001. Generalitat Valenciana Presidencia Valencia ISSN.: 0213-2206

*Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics:*  
36, monogràfic El Arco Mediterráneo en la  
Unión Europea: balance y perspectivas de  
futuro 2001. Generalitat Valenciana  
Presidencia Valencia ISSN.: 0213-2206

*Carta local:* 137, mayo 2002. Federación  
española de Municipios y Provincias Madrid  
D.L.: M.2585-1990

*Carta local:* 138, junio 2002. Federación  
española de Municipios y Provincias Madrid  
D.L.: M.2585-1990

*Ordenación y gestión del territorio turístico:*  
David Balnquer : Tirant lo Blanch Valencia  
2002 ISBN.: 84-8442-536-3

*Revista de Artes y Letras de la*  
*Universidad Káñina de Costa Rica:* 1, 2001.  
Universidad de Costa Rica San José. ISSN.:  
0378-0473

*La investigación etnográfica de una*  
*organización académica:* AAVV universidad  
Nacional de Colombia Medellín 2001 ISBN.:  
958-9126-24-3

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptors de referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptors propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y email en la red (además de los datos solicitados en 14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o *abstract* de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (e.i.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas y citas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breve comentario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de 8), indicando solamente: (cfr. o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [e.i.: «cita textual» (PÉREZ, 1985:213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en una hoja aparte. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver 9) y recopiladas al final (ver 8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.



12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc. se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, emilio, página en la red, etc. del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado en un emilio, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver nº 13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción no expresamente solicitados serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran correcciones o enmiendas puntuales, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión arbitral negativa se remitirá en un escrito de agradecimiento con copia textual de las observaciones arbitrales formuladas. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *siete días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.
21. Toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

#### CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento

Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)

Teléfono: 91 597 8623 - 597 8319 (Paloma Pozuelo)

Fax: 91597 8604

From abroad: Tel. (34)915978310/19; Fax (34)915978604

emilio: <mppozuelo@mform.es>

## Publicaciones del Ministerio de Fomento

### GERENCIAS Y OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN URBANÍSTICA. ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTA OPERATIVAS.

Carlos de la Guardia y Jorge Castanyer.

128 págs. 21 x 30 cm.

DGATU. Madrid, 1985. 2,40 €

### EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE TARRAGONA, RESUMEN ANALÍTICO.

Varios autores.

82 págs. 24 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

7,51 €

### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Vol I: Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.

Francisco Javier Monclús y José Luis Oyón.

476 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPU/ITUR/DGVA/MAP. Madrid, 1988.

9,02 €

### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen II: Políticas administrativa y económica de la colonización agraria (análisis institucional y financiero [1936-1977]).

Varios autores. 654 págs. 24 x 17 cm.

MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1990.

12,02 €

### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen III: La planificación del regadío y los pueblos de colonización.

Varios autores. 410 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1991.

9,62 €

### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen IV: Unidad y diversidad en la colonización agraria.

Perspectiva comparada del desarrollo de las zonas regables.

Varios autores. 501 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPTMA/MAP. Madrid, 1994.

16,83 €

### LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL, PARA EL DESARROLLO RURAL. OCDE.

172 págs. 16 x 23 cm.

OCDE/ITUR, Madrid, 1991.

7,81 €

### LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO: Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado.

1.ª reimpresión

Martín Bassols Comá.

154 págs. 24 x 17 cm.

DGVUA. Madrid, 1994. 10,82 €

### DIEZ AÑOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ESPAÑA (2.ª edición)

Varios autores. 188 págs. 24 x 30 cm.

ITUR. Madrid, 1990.

12,02 €

### 10 YEARS OF URBAN PLANNING IN SPAIN.

(3.ª edición. Versión inglesa).

188 págs. 24 x 30 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

12,02 €

### EL PIRINEO, PRESENTACIÓN DE UNA MONTAÑA FRONTERIZA=LES PYRENEES, PRESENTACIÓN D'UNE MONTAGNE FRONTALIERE.

Jean Paul Laboire y José María Palá.

121 págs. 29,7 x 42,5 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1989.

7,51 €

### LOS PIRINEOS: MONTAÑA DE EUROPA. ACTAS DEL COLOQUIO.

Varios autores. 802 págs. 21 x 16 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1990.

6,01 €

### EL TERRITORIO DEL CONSUMO COLECTIVO.

Varios autores.

149 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

6,01 €

### LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN URBANA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN, EXPERIENCIAS Y EFECTOS.

Varios autores. 172 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1990.

6,01 €



**CAMBIOS DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO.**

(2.ª edición actualizada).

Varios autores. 158 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

7,21 €

**TERRITORIO Y CIUDAD EN LA ESPAÑA DE LA ILUSTRACIÓN.**

858 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid 1991.

30,05 € (dos volúmenes).

**LAS AGUAS INTERIORES EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL.**

Juan Luis Suárez de Vivero.

168 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1992.

24,04 €

**PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL EN LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.**

Ricardo Méndez, Inmaculada Caravaca.

232 págs. 21 x 29,7 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

10,82 €

**LA CIUDAD DE LOS CIUDADANOS.**

1.ª reimpresión.

386 págs. 17 x 24 cm.

DGVAU. Madrid, 1997.

29,45 €

**NORMATIVA URBANÍSTICA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO.**

Texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y sus reglamentos vigentes.

(5.ª reimp.).

488 págs. 17 x 24 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

12,62 €

**EL LITORAL VALENCIANO: ANÁLISIS TERRITORIAL Y VALORACIÓN DE SU PROTECCIÓN. EL PAPEL DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN SOBRE COSTAS.**

Ramón Martín Mateo/Fernando Vera Rebollo.

120 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVUA. Madrid, 1993.

19,83 €

**RECOMENDACIONES PARA EL PROYECTO Y DISEÑO DEL VIARIO URBANO.**

1.ª reimpresión

345 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVUA. Madrid, 1995.

43,45 €

**REHABILITACIÓN URBANA, ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.**

236 págs. 17 x 24 cm.

DGVUA. Madrid, 1995.

12,62 €

**ESTUDIO SOBRE EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.**

Gerardo Roger Fernández-Fernández.

182 págs. 17 x 24 cm.

DGVUA. Madrid. 1996.

7,81 €

**PROCEEDINGS OF THE 8th CONFERENCE ON URBAN AND REGIONAL RESEARCH.**

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 june 1998.

UN-ECE/HBP

458 págs. 60 h. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 1998

19,83 €

**GUÍA DE DISEÑO URBANO**

José Martínez Sarandeses, María Agustina Herrero Molina, María Medina Muro.

202 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 1999

22,84 €

**ATLAS ESTADÍSTICO DE LAS ÁREAS URBANAS EN ESPAÑA**

182 págs. 29,5 x 23,5 cm.

DGVAU. Madrid, 2000

44,47 €

**ACTAS DE LA OCTAVA CONFERENCIA SOBRE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL**

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 Junio 1998

UN-ECE/HBP

417 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 2001

15,63 €

**TERCER CATÁLOGO ESPAÑOL DE BUENAS PRÁCTICAS**

CIUDADES PARA TODOS

FEMP/Ministerio de Fomento

304 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 2001

48,08 €

**PEDIDOS:**

CENTRO DE PUBLICACIONES

Ministerio de Fomento

Nuevos Ministerios. 28071 MADRID

Tfnos. (91) 597 64 78/49 597 61 82

Fax (91) 597 61 86/597 84 70

Correo electrónico: cpublic@mfom.es

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10  
Fax: 91 597 86 04  
correo electrónico: mppozuelo@mfom.es

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones  
Ministerio de Fomento  
Pza. de San Juan de la Cruz, s/n.  
28071 Madrid  
Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78  
Fax: 91 597 61 86  
correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

#### **Edita:**

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento ©

#### **Redacción:**

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

#### **Fotocomposición y fotomecánica:**

Fareso S. A.

#### **Imprime:**

Fareso S. A.

#### **SUSCRIPCIÓN ANUAL:**

España: 30 €  
Extranjero: 42 €

#### **Números sueltos:**

España: 9 €  
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-02-033-0



MINISTERIO  
DE FOMENTO

CENTRO  
DE PUBLICACIONES



00132

9 771133 476000