

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

El análisis de la Directiva y de los conceptos tratados en este trabajo han permitido realizar una experiencia de EAE a un caso concreto de planeamiento urbanístico, básicamente mediante la aplicación y reflexión alrededor de la inclusión de la sostenibilidad como uno de sus argumentos principales.

La Directiva propone, aunque sea someramente, el diseño de un procedimiento reglado para el trámite de EAE. Esta opción, que dicho sea de paso no es universalmente compartida (MP, 2002), exige de experimentaciones como esta una orientación para el diseño de estos procedimientos. Esa es la razón de la existencia del proyecto ENPLAN que tiene, como principal objetivo palpable, la edición de una guía metodológica para la aplicación de la EAE a planes y programas.

Por otra parte, esta oportunidad puede ser aprovechada como instrumento de trabajo e información en el caso de Andalucía. Las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y evaluación ambiental están totalmente transferidas a la Comunidad Autónoma, por lo que en un futuro próximo deberá darse una respuesta autonómica a los preceptos incluidos en la Directiva.

Con ese ánimo de propuesta, se ofrecen algunas orientaciones sobre las características principales de un procedimiento reglado de EAE en cuanto al planeamiento urbanístico se refiere. Estas orientaciones complementan a las esbozadas en el capítulo I, y que procuraron ya algunas ideas previas generales sobre los posibles fundamentos procedimentales, tanto técnicos como administrativos, de la EAE.

#### **10. Algunas propuestas sobre el procedimiento de EAE de los planes urbanísticos**

Las propuestas para este procedimiento deben comenzar por dejar claro cuál es el papel de la administración en todo el proceso de evaluación y con qué objetivo ésta evalúa los planes y los programas.

En primer lugar, y grandes rasgos, la administración debe evaluar que tanto el objetivo general del proceso de EAE como los objetivos específicos (ambos expuestos en las siguientes líneas) se cumplen, porque estos objetivos orientarán también el sentido de la propuesta de procedimiento reglado que a continuación se realiza.

## **Objetivo general**

Contribuir a mejorar la sostenibilidad de los sistemas urbanos, con el ánimo fundamental de reducir su huella ecológica. Ello implica que el urbanismo sea dirigido, en el ámbito de sus competencias, en la mejora de la eficiencia biofísica del modelo urbano, así como en la disminución de la presión de éste sobre los sistemas naturales a escala global y local.

## **Objetivos específicos (¿Qué ideas deben ser incorporadas a los procesos de planeamiento?)<sup>1</sup>**

- Integración en el planeamiento de los conceptos de sostenibilidad y de participación.
- La inclusión de la idea de la sostenibilidad en la LOUA y la posibilidad de intervención directa e indirecta que ésta brinda en aspectos que inciden decisivamente en el diseño y funcionamiento del modelo de ciudad, obliga a la EAE a ser un instrumento que sirva para verificar el cumplimiento de la Ley en cuanto a ello se refiere.
- Verificar, asimismo, la utilización del principio de precaución como práctica de actuación generalizada en el proceso de planeamiento, fundamentalmente en lo tocante a la previsión del consumo de recursos no renovables, a la habitabilidad urbana y los riesgos de origen tecnológico.
- Observar la aplicación estratégica de ciertos principios de sostenibilidad aplicados al planeamiento urbano. Los principios puestos de manifiesto en el presente trabajo son<sup>2</sup>:
  - Moderación del consumo de recursos.
  - Vivienda.
  - Creación de proximidad.
  - Tipología de edificación.
  - Racionalización de los sistemas generales.
  - Habitabilidad y calidad urbanas.
- Coherencia externa y interna de los objetivos del Plan:
  - Coherencia externa: ajuste de los objetivos a la planificación o a las directrices de ordenación del territorio (plan regional, planes

---

<sup>1</sup> La administración debe verificar que estas ideas se han introducido en los procesos de planeamiento.

<sup>2</sup> Ver Capítulo II para la justificación teórica de la elección de estos principios. Ver Capítulo III para un ejemplo de aplicación práctica en la elección de diferentes alternativas de crecimiento urbano.

subregionales, planes de ordenación de recursos naturales, planes de desarrollo sostenible, etc.). Adaptación a las diversas estrategias sobre sostenibilidad u otros aspectos ambientales (biodiversidad, cambio climático, etc.).

- Coherencia interna: Conciliación entre sus instrumentos técnicos y determinaciones con los objetivos y metas propuestas.

### **Propiedades de los instrumentos técnicos**

Los instrumentos técnicos que deben ser utilizados tienen que responder también a ciertos criterios generales comunes que deben ser especificados por la administración. Para que ello se produzca podría recurrirse a la edición de guías metodológicas o herramientas de guía similares.

- Instrumentos de diagnóstico: debe exigirse que la información necesaria en cuanto a cantidad, calidad y clase pueda contribuir a la toma de decisiones urbanísticas en lo tocante a la sostenibilidad. Igual de importante que la información básica es el modo en que ésta es organizada mediante esquemas que sintetizan, relacionan y dan coherencia al sistema de análisis.
- Sistema de indicadores: su estructura parte del esquema de organización de la información y que se aplica también en el diagnóstico. En el apartado urbano, los esquemas de aplicación de indicadores deberían:
  - Relacionar información sobre los ámbitos de actuación del Plan que configuran el modelo de ciudad (arquitectura, urbanismo, sistemas generales (energía, viario, agua, telecomunicaciones) y movilidad).
  - Situar la información relativa al modelo urbano en el contexto de su funcionamiento físico del sistema urbano en cuanto al flujo de recursos naturales y a su procesado.

## Procedimientos administrativos

Los procedimientos administrativos deberán articularse alrededor de la elaboración de un informe ambiental. En el anexo I de la Directiva se detalla el contenido mínimo de dicho informe.

### **Anexo I. Directiva 2001/42/CE**

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 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 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 las 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.

No obstante, y dado que en el caso andaluz ya se contempla la EIA para los planes urbanísticos, se propone que el procedimiento habitual sea modificado en el sentido siguiente:

- El informe debe redactarse en forma de relato, pues debe ser de naturaleza descriptiva de cómo el proceso de planeamiento ha incorporado las ideas expuestas aquí en anteriores líneas.
- Al mismo tiempo debe contener:
  - Una descripción de la información física y ambiental utilizada, así como de las lagunas y déficits detectados y la forma en la que se han subsanado (estimaciones, modelizaciones, etc.).

- Una descripción de los esquemas de organización de esta información y de los sistemas de indicadores utilizados.
- Un resumen de los instrumentos técnicos utilizados durante la redacción del Plan.
- Un resumen sobre la selección de diferentes alternativas de desarrollo urbano y del modo en que éstas se conciben, se analizan y se desechan o eligen.
- De ese modo, la EAE recalca la importancia de mejorar la calidad del planeamiento en su vertiente ambiental, más que en la generación de un requisito ambiental a cumplimentar de forma similar a como se cumplimenta la EIA.
- Así, se elude conscientemente la elaboración de un “estudio ambiental estratégico”, para sustituirlo por un trámite técnico y administrativo mucho más leve y centrado en la modificación:
  - del modo en que se elaboran los planes urbanísticos en la actualidad.
  - del tipo y cantidad de la información utilizada.
  - del modo en que esta información se estructura.
  - de los principios utilizados para el diseño de las estrategias urbanísticas y para la elaboración de las determinaciones de planeamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIFANI, P. *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. 4ª ed. rev. IEPALA. UAM Ediciones. Madrid. 1999.
- CALVO, M. & SANCHO, F. *Estimación de la huella ecológica en Andalucía y aplicación a la aglomeración urbana de Sevilla*. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Sevilla. 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. Bruselas. 2003.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*. COM(2004)60 final. Bruselas. 2004.
- DE LA CÁMARA, G. *El análisis económico y la sostenibilidad de los sistemas urbanos*. Ponencia de curso: Técnicas para el diseño de Agendas 21 Locales. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. 2002.
- DALY, H. E. "Elements of environmental macroeconomics". En R. Constanza. *Ecological economics*. Columbia University Press. 1991.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. Dpt de Medi Ambient y Dpt de Política Territorial i Obres Públiques. *ENPLAN, Avaluació ambiental de plans i programes. Presentació del projecte a l'Estat Espanyol*. Barcelona. 2003.
- GULLÓN, N.; ARCE, R. M. *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas de infraestructuras*. ETSI Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid. 2002.
- JILIBERTO, R. *Modelos contingentes de conocimiento para la toma de decisión en medio ambiente: desarrollos en economía ecológica/ecosistémica*. Inédito. Borrador facilitado por el autor. Madrid. 2004.
- MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J. J. *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental del los instrumentos de ordenación territorial*. Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Valencia. 2001.
- NAREDO, J. M. *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible. Escuela Superior de Arquitectura de Madrid. Madrid. 1998. <http://habitat.ag.upm.es>

- NAREDO, J. M. & VALERO A. *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Colección Economía y Naturaleza. Visor. Fundación Argentaria. Madrid. 1999.
- OÑATE, J. J.; PEREIRA, D.; SUÁREZ, F.; RODRÍGUEZ, J. J.; CACHÓN, J. *Evaluación ambiental estratégica: la evaluación ambiental de políticas, planes y programas*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 2002.
- PRATS, F. *Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades españolas*. Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible. Escuela Superior de Arquitectura de Madrid. Madrid. 1998. <http://habitat.aq.upm.es>
- PUJADAS, R. & FONT, J. *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis. Madrid. 1998.
- RIECHMANN, J. *Un mundo vulnerable. Ensayos sobre ecología, ética y tecnología*. Catarata. Madrid. 2000.
- RUEDA, S. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible. Escuela Superior de Arquitectura de Madrid. Madrid. 1998. <http://habitat.aq.upm.es>
- SANCHO, F. & CALVO, M. *Definición de criterios ambientales. Bases y estrategias de la sostenibilidad*. Trabajo incluido en el Documento de Avance del PGOU de Sevilla. Sevilla. 2001.
- WCED. *Our common future*. Oxford University Press. Oxford. 1987.
- XARXA. SISTEMA MUNICIPAL DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD. *Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*. Diputación Provincial de Barcelona. Barcelona. 2000.

## ANEXO 1

### Propuestas en relación con el desarrollo y aplicación de la EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA al planeamiento territorial y urbanístico en Andalucía<sup>3</sup>

#### INTRODUCCIÓN

1. El 27 de junio de 2001 fue aprobada la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El objetivo de esta innovación es incorporar los planes y los programas como objetos de la práctica evaluadora. El argumento es claro: la planificación comporta un conjunto de opciones estratégicas y orientación de las actuaciones, cuya evaluación es necesaria para prever el alcance de los proyectos que comportaría su desarrollo, interpretando los impactos ambientales en una perspectiva global y considerando los posibles efectos sinérgicos que pudieran producirse.

Con el fin de homogeneizar metodologías y orientaciones para su aplicación se ha puesto en marcha el Proyecto ENPLAN (Evaluación Ambiental de Planes y Programas), en el marco del programa INTERREG III-Medoc, en el que participan un total de 10 regiones europeas, 6 italianas (Lombardía, Emilia-Romana, Liguria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta) y 4 españolas (Cataluña, Islas Baleares, Murcia y Andalucía).

El objetivo general de ENPLAN es *"establecer una cooperación transnacional entre diversas regiones europeas con la finalidad de elaborar una metodología común y consensuada para la aplicación de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas"*. El resultado final del proyecto debe ser **una guía metodológica de aplicación de la Directiva** y de la evaluación ambiental estratégica a diferentes tipos de planes y programas.

En su conjunto, la aprobación de la Directiva de evaluación ambiental de planes y programas abre una nueva perspectiva tanto en la redacción de los planes como en su evaluación. Es decir, en cuanto a la regulación de contenidos y procedimientos, pero también en el modo en que la administración ejerce su potestad evaluadora.

2. La evaluación ambiental de planes y programas no es del todo una novedad en Andalucía. La Ley 7/94, de Protección Ambiental y Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 292/95) se han anticipado a la Directiva y comporta una metodología operativa de

---

<sup>3</sup> Este documento, bajo este título, ha sido elaborado como conclusión final del trabajo de experimentación del proyecto ENPLAN. En él se recogen muchos de los argumentos y conclusiones de dicho trabajo y propone algunos elementos para el debate de transposición que, necesariamente, habrá de llevarse a cabo en nuestra Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, al ser un documento de síntesis, incluye una recopilación del trabajo realizado además de algunos avances que se fundamentan en la propuesta de algunos indicadores de sostenibilidad concretos para la ciudad y su conexión con el sistema de indicadores de sostenibilidad del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.



aplicación de la EIA al planeamiento urbanístico y a otros planes o programas de infraestructuras físicas. La experiencia, en este sentido, es un bagaje del que debemos partir en el contexto de un nuevo marco de regulación de los instrumentos de evaluación y prevención ambiental.

3. Técnica y políticamente hablando, la Evaluación Ambiental Estratégica comporta una idea integrada y global de los planes y programas, entendidos como procesos reglados de adopción de decisiones en el ámbito de las diferentes competencias y responsabilidades de la gestión pública. Por ello mismo, también hay que entender la evaluación ambiental como un ejercicio real desde las primeras fases de elaboración del plan, es decir, desde el preciso momento en que las estrategias y orientaciones para su desarrollo están siendo planteadas y discutidas.

La naturaleza y dimensión de la planificación implica, asimismo, una perspectiva novedosa en cuanto a los ámbitos temporal y espacial de referencia (diferentes a la de los proyectos de actuaciones) y, por ello, adquiere una importancia decisiva el **concepto de sostenibilidad** como clave de la finalidad última de la evaluación, y como parámetro práctico para organizar sus contenidos y referencias.

4. El planeamiento urbanístico constituye la planificación más extendida en Andalucía (con una cobertura próxima al 90% de la totalidad de sus municipios) y una funcionalidad directa en cuanto que instrumento técnico-normativo que, en gran medida, determina el modo en que se implantan usos y actividades en el territorio. Por otra parte, dichas implantaciones no son ajenas a procesos que configuran la organización del territorio a escalas intermedia y regional y que permiten su articulación en sistemas territoriales interrelacionados.

Esta organización tiene impactos y consecuencias en la explotación y consiguiente deterioro de los recursos naturales, procedentes tanto de impactos directos, verificados en escalas de tiempo y espacio reducidas, como del modo en que esos sistemas urbanos procesan los recursos físicos (materiales y energía) que los alimentan.

Esa es la razón por la cual se adopta, como principio de partida para su evaluación ambiental estratégica, la contribución o el efecto que cada hecho urbano posee a la sostenibilidad global, o al menos la tendencia que propicia el planteamiento adoptado de modelo y organización urbana.

5. La aplicación práctica de este propósito y del enfoque metodológico que se considera más adecuado para la Evaluación Ambiental Estratégica al planeamiento urbanístico se ha realizado a partir de una experiencia de EIA convencional con la información del municipio cordobés de Palma del Río y de su Plan General en elaboración (Avance aprobado). Esta experimentación es la que Andalucía ha preparado como ejercicio práctico para el Proyecto ENPLAN.

Los procesos de planeamiento y su correspondiente EIA, pese a haber sido pionera su regulación normativa en Europa, requiere hoy día de una profunda revisión debido a dos causas principales:

- Por un lado, las lagunas y déficits de funcionamiento detectados en estos últimos años de aplicación, que han estado asociados a la limitada capacidad de influencia de las

cuestiones ambientales en las decisiones urbanísticas más importantes, tal y como éstas han sido consideradas y analizadas en los procesos de evaluación. La nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, a su vez, ofrece un marco para la orientación de los procesos urbanos inequívocamente de mayor atención hacia los recursos naturales, su conservación y la sostenibilidad en general.

- Por otro lado, la necesaria homogeneización de los procesos de evaluación en todos los Estados miembros de la Unión Europea, a partir de la citada Directiva, es una oportunidad para superar dichos déficits y hacer un planteamiento más armónico entre los diferentes procesos y administraciones concernidas. Hay que recordar que una Directiva es siempre un marco de mínimos, cuyo desarrollo y aplicación permite adaptarse a las circunstancias particulares de cada ámbito; en el de Andalucía, la experiencia de la Ley 7/94 es una referencia básica para mejorar la práctica de la evaluación de planes y programas.

Las nuevas perspectivas de evaluación que se han abierto con la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, deben permitir aprovechar la revisión normativa para mejorar los procedimientos actuales, dotándolos de una capacidad operativa suficiente para lograr los objetivos que la misma Directiva propone. Estos objetivos se encuentran encaminados, en su mayoría, a la consecución del desarrollo sostenible a través del uso de las herramientas adecuadas (evaluación, indicadores, etc.) con apoyo en alguna de las ideas contenidas ya en la legislación europea de máximo nivel, como son el principio de cautela, la conservación de la biodiversidad o la lucha contra el cambio climático.

6. La Directiva propone, aunque sea someramente, el diseño de un procedimiento reglado para el trámite de EAE. Esta oportunidad puede ser aprovechada como instrumento de trabajo e información en el caso de Andalucía.

Las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y evaluación ambiental están totalmente transferidas a la Comunidad Autónoma, por lo que en un futuro próximo deberá darse una respuesta autonómica a los preceptos incluidos en la Directiva. Hay que recordar, a este respecto, que la fecha límite de transposición quedó fijada el 31 de julio del presente año 2004.

Antes de esa fecha límite, se han desarrollado diversas actividades de estudio y propuestas de ensayo de metodologías, de guías interpretativas de la nueva Directiva, etc. Con ese ánimo de propuesta, se ofrecen algunas orientaciones sobre las características principales de un procedimiento reglado de EAE relativo al planeamiento urbanístico en Andalucía.

7. La presente propuesta es producto de las aportaciones que Andalucía viene haciendo al proyecto ENPLAN, centrada en el planeamiento urbanístico. Dichas propuestas, sin embargo, son igualmente aplicables a otros instrumentos de planificación, dado que parten de una hipótesis de desarrollo normativo y aplicación en el que entran en juego tanto aspectos técnicos de los promotores y redactores de planes, como aspectos relacionados con la función evaluadora, necesariamente integrada en el proceso de tramitación y aprobación de los planes y programas.

Por ello el contenido de este documento se articula en torno a los siguientes apartados:

- La sostenibilidad y la Evaluación Ambiental Estratégica

- Propiedades de los instrumentos técnicos
- El papel de la Administración Regional
- Propuestas de desarrollo normativo de la EAE

## LA SOSTENIBILIDAD Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Directiva significa, en definitiva, introducir un procedimiento que requiere, en primer lugar, dejar claro cuál es el papel de la Administración en todo el proceso de evaluación, así como con qué objetivo ésta evalúa los planes y los programas.

En primer lugar, y a grandes rasgos, la Administración debe evaluar que tanto el objetivo general del proceso de EAE como los objetivos específicos (ambos expuestos en las siguientes líneas) se cumplen, porque estos objetivos orientarán también el sentido de la propuesta de procedimiento reglado que a continuación se realiza.

Objetivo general de la EAE
Contribuir a mejorar la sostenibilidad de los sistemas urbanos, con el ánimo fundamental de reducir su huella ecológica. Ello implica que el urbanismo sea dirigido, en el ámbito de sus competencias, en la mejora de la eficiencia biofísica del modelo urbano, así como en la disminución de la presión de éste sobre los sistemas naturales a escala global y local.

### ¿Cuál es el fundamento teórico de este objetivo?

- Las ciudades, como sistemas humanos organizados, necesitan inyectar energía y materiales a su interior para mantener ordenadas sus estructuras. En términos termodinámicos, necesitan mantener bajos niveles de entropía.
- Pero lo hacen a costa de desordenar sistemas naturales, aumentando, a su vez, la entropía de éstos cumplimentando así el segundo principio de la termodinámica. Esta afirmación parece ser universal, como tendencia general.
- Así, el sistema urbano funciona sobre la base de una constante exportación de desorden a los sistemas naturales de los que se nutre. Desorden que, ecológicamente, se manifiesta bien mediante desequilibrios en los sistemas físicos de soporte (el clima, por ejemplo), o bien modificando los estados de sucesión de ecosistemas que antaño fueron maduros y estables (transformando el bosque en un campo de cultivo monoespecífico, por ejemplo).
- Bajo esta lógica, alcanzar la sostenibilidad urbana requiere organizar el sistema urbano de forma que, o bien el desorden que exporta lo haga en márgenes estrechos que sean perfectamente tolerados por los sistemas a los que ese desorden se exporta, o bien aprovechando el desorden que el Sol, como fuente de energía, genera espontáneamente.

- En resumen, se trata, en primer lugar, de acercarse al conocimiento del metabolismo urbano, pues ese metabolismo determina el impacto que los sistemas urbanos tienen sobre los ecosistemas naturales de los que se extraen los recursos necesarios para el mantenimiento físico de la ciudad. Se trata también de explorar el sistema urbano teniendo en cuenta que la ciudad funciona como un sumidero de recursos; recursos que acuden a ella para abastecerla y que provienen, muchas veces, desde ámbitos territoriales muy lejanos. Para hacerse una idea de la sostenibilidad urbana es necesario tener en cuenta el consumo y el uso que de estos recursos realiza el sistema urbano explorando su huella ecológica y su impacto global en el territorio.
- Enmarcar el planeamiento urbano dentro de los preceptos de la sostenibilidad requiere, por tanto, una aproximación a la información física del sistema urbano desde el punto de vista del “ecosistema urbano”. Requiere contestar a preguntas de esta índole:
  - ¿Cuáles son las tasas de consumo de recursos del sistema urbano?
  - ¿Cuál es el procesamiento que de estos recursos se realiza?
  - ¿De qué forma ha de organizarse ese sistema urbano para que pueda mantenerse en el tiempo un metabolismo de recursos adecuado?
  - ¿Desde qué tipo de información debe partirse para comprender el sistema urbano y para generar ideas y propuestas que aseguren su evolución duradera, equilibrada y sostenible?

### **¿Qué ideas deben ser incorporadas a los procesos de planeamiento?**

Una correcta interpretación de la Directiva, al objeto de elaborar las EAE correspondientes, requiere considerar profundamente los conceptos “ambiental” y “participación” pues éstos poseen una importancia muy relevante, ya que la EAE se articula alrededor de ellos de forma constante. En cierta forma es sobre su consideración como se justifica este instrumento de evaluación.

El objetivo de la Evaluación Ambiental Estratégica, en cuanto que procedimiento, es verificar que estas ideas se han introducido en los procesos de planeamiento y que sus propuestas estratégicas son coherentes con ellas.

Como se verá, la nueva Ley de Ordenación Urbana de Andalucía (LOUA), por su parte, contiene significativas referencias en relación con la sostenibilidad como criterio rector que debe asumir la práctica urbanística. Los conceptos de sostenibilidad, participación o precaución/prudencia en la gestión de los recursos naturales, y entre ellos el suelo, deben incorporarse de forma natural en los procesos de planeamiento.

- **La dimensión ambiental en la planificación.**

El principal objetivo de la Directiva es integrar el concepto de sostenibilidad y sus requisitos, como idea previa y central en la definición de los modelos y propuestas de la planificación.

En el considerando (1) de la Directiva, se hace referencia de la normativa europea del mayor nivel para justificar la Evaluación Ambiental de planes y programas. En concreto, los artículos 6 y 174 del Tratado de la Unión; en ellos se mencionan los conceptos de desarrollo

sostenible y de la utilización prudente y racional de los recursos naturales respectivamente. Asimismo se menciona la importancia de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Del mismo modo, el concepto central sobre el que se desarrollan las posteriores herramientas técnicas es el de sostenibilidad. La discusión técnica sobre Evaluación Ambiental Estratégica parece decantarse también por esta tendencia; es decir, en cómo el objetivo de la sostenibilidad debe integrarse en las fases de decisión estratégica de los planes y programas.

La sostenibilidad se entiende como el concepto que aglutina la preocupación por la conservación del medio ambiente global y por la viabilidad física de los sistemas humanos a medio y largo plazo. Es decir, además de los impactos directos producidos a corto plazo en el medio ambiente cercano, deberán ser considerados los impactos que generan los modelos propuestos y las actuaciones derivadas, ampliando la escala espacio-temporal de incidencia de la planificación.

Esta perspectiva de evaluación ambiental amplía el rango de su aplicación y equivale, por ejemplo, en el campo de lo social a considerar la solución de los problemas sociales desde su origen más que a plantear acciones meramente asistenciales.

- **Principio de precaución.** Verificar, asimismo, la utilización del principio de precaución como práctica de actuación generalizada en el proceso de planeamiento, fundamentalmente en lo tocante a la previsión del consumo de recursos no renovables, a la habitabilidad urbana y a los riesgos de origen tecnológico. Este aspecto es clave en la satisfacción de los criterios de sostenibilidad en las propuestas estratégicas; importancia que, por otra parte, es ampliamente reconocida en la legislación europea (Sexto Programa Marco) y, como no, también en la Directiva.

- **Principios de sostenibilidad en el planeamiento urbano.**

En el documento de experimentación de ENPLAN se enunciaron una serie de principios que deben orientar las decisiones que contribuyen a hacer más sostenible al modelo urbano elegido y propuesto a través de la observación de su aplicación estratégica. La idea del modelo urbano es fundamental para entender la oportunidad de estos principios y para guiar su aplicación práctica. Estos principios se entienden, en realidad, como diferentes expresiones de lo mismo, por lo que únicamente la conjunción de todos ellos permitirá mejorar la calidad del planeamiento y de las propuestas urbanísticas que éste contenga y proponga.

Así, están especialmente vinculados entre sí los principios primero y segundo (“moderación del consumo de recursos” y “necesidades de vivienda”) pues la idea de la moderación del consumo se manifiesta con claridad cuando se calculan y establecen las necesidades de nuevas viviendas, de crecimiento urbano y, por consiguiente, de ocupación de nuevo suelo. Los principios tercero y cuarto (“creación de proximidad” y “tipología de edificación”) también se encuentran ampliamente relacionados pues se refieren, más bien, al modo en que ese crecimiento se va a producir.

La diversidad tipológica y funcional de los asentamientos andaluces supone un reto añadido a la intervención urbanística. La única solución metodológica que puede realizarse con

garantías de éxito es la propuesta de ciertos principios generales con el convencimiento de que guiarán soluciones urbanísticas que, a la vez que se adaptan al terreno, influyen en la mejora de la sostenibilidad de los sistemas urbanos.

- a) **Moderación del consumo de recursos.** Debe considerarse que esta expresión es equivalente a la necesidad de gestionar la demanda de recursos, lo que significa cuestionar, de fondo, el surgir de determinadas necesidades.

Si se tiene en cuenta, además, que el suelo constituye un recurso no renovable por propio derecho, ya que su ocupación mediante el hecho urbanizador hace que su "consumo" produzca efectos irreversibles, este principio adquiere aún más importancia. Recuérdese que en un sistema sostenible se niega la posibilidad de un funcionamiento a partir del consumo de recursos no renovables.

Como consecuencia, la ocupación de nuevo suelo o, si se prefiere, el crecimiento de la ciudad, debe plantearse con sumas cautelas en el caso de un planeamiento sostenible, lo que implica que, en primer lugar, deba superarse la *"idea del crecimiento sin límites como paradigma del desarrollo urbano, para plantear otra forma de usar la ciudad"*. Esta idea subraya la importancia que se concede a la remodelación de la ciudad existente y al aprovechamiento de todas sus potencialidades. Ello incluiría la puesta en valor de uso del patrimonio no utilizado, como solares sin edificar o viviendas vacías o la planificación, con suma cautela, de la construcción de polígonos de segunda residencia. Supone recuperar la idea de la calidad en el aprovechamiento inteligente y la rehabilitación de la ciudad existente.

- b) **Necesidades de vivienda.** A grandes rasgos, gran parte del incremento en la ocupación del suelo en las ciudades se produce por la gran demanda de viviendas existente. Ante esta situación los agentes inmobiliarios reaccionan poniendo más y más viviendas a disposición del comprador. Como la demanda es mayor a la oferta, los precios de la vivienda crecen más y más, excluyendo a un colectivo de ciudadanos que, como consecuencia de esta escalada de precios, se ven impedidos de poder disfrutar del uso de una vivienda (en compra o en alquiler) que es, dicho sea de paso, un derecho constitucional.

Este incremento está provocado, en gran parte, por el incremento del precio del suelo coadyuvado por procesos incontrolables de especulación. Ante esta realidad, la opción usual de los municipios es incrementar la oferta de suelo para poder contrarrestar el fuerte incremento de su precio con la esperanza de que un aumento de oferta provocará, si no una disminución, sí una contención de los precios.

No obstante, la experiencia indica que esta estrategia está siendo fallida en los ámbitos donde se ha aplicado, lo que aconseja una profundización en la intervención pública del mercado del suelo. Las consecuencias que esto tiene en la gestión sostenible del suelo y en la adopción de modelos de ciudad adecuados es decisiva, en tanto que la demanda desorbitada de vivienda es el factor que más incide actualmente en el crecimiento de la ciudad por encima de lo razonable, si atendemos estrictamente a las necesidades reales de vivienda, es decir, a la creación de nuevos hogares.

La intervención de la administración en el mercado del suelo puede regirse por tres principios fundamentales:

- El manejo inteligente y eficaz del patrimonio público del suelo con el objetivo de proporcionar vivienda a las personas que realmente la necesitan para vivir.
  - Destinar el suelo disponible (en manos públicas o privadas) a la construcción de viviendas con algún tipo de protección.
  - Integrar en el mercado a las viviendas que en la actualidad se encuentran vacías, bien mediante medidas fiscales (ayudas y fomento fiscal del alquiler) o bien mediante medidas constructivas (rehabilitación).
- c) **Creación de proximidad.** La cercanía debe ser considerada como un valor primordial, a la hora de reducir las necesidades de transporte, y el principal método de incremento de la accesibilidad. En cierta medida este principio es una expresión de aquel que se refería a la moderación del consumo de suelo, desde el mismo momento en que transportar personas y mercancías es una actividad tremendamente consumidora de recursos y, en el medio urbano, una de las principales causas del deterioro de su calidad ambiental (contaminación acústica y atmosférica, ocupación del espacio, peligrosidad para viandantes y otros usuarios del viario, etc.).

La proximidad reduce las necesidades de transporte y también hace posible que ese transporte se produzca por medios más adecuados: pie, bicicleta y, en última instancia, transporte público.

El planeamiento urbano es responsable fundamental de este aspecto pues de él depende la elección del modelo de ciudad. Parece claro, en este sentido, que los formatos de ciudad compacta son capaces de ofrecer cercanía como uno de sus elementos definitorios, al contrario que su opuesto, la ciudad difusa o en baja densidad. Ésta se extiende por el territorio, maximizando las distancias y provocando que sus habitantes necesiten un medio privado de locomoción a motor. Al mismo tiempo encarece la prestación de servicios municipales básicos y hace imposible la presencia rentable del transporte público por falta de "masa crítica".

Pero una ciudad de diseño compacto debe también apoyarse en otro concepto importante: el de diversidad y equidistancia en el acceso a servicios y equipamientos. Esa cercanía que se propugna estaría huérfana si, a pesar de un diseño residencial compacto, no se distribuyeran esos equipamientos y servicios de forma homogénea en el espacio urbano, evitando su concentración excesiva sólo en determinados puntos de la ciudad. Todo iría dirigido así hacia un diseño urbano residencial compacto que fuera, a la vez, diverso, evitando la excesiva especialización funcional de áreas urbanas sólo en determinadas actividades (productivas, comerciales, deportivas, sanitarias, residenciales, etc.). ¿Es eso una crítica hacia la promoción de polígonos industriales o instalaciones deportivas centralizadas?. En cierta manera la respuesta a esta pregunta es afirmativa, teniendo en cuenta, no obstante, que existen actividades que pueden llegar a ser molestas (ruidos, contaminación, atracción de tráfico) y que aconsejan, pese a todo, la reserva de suelo "especializado" para acogerlas.

- d) **Tipología de edificación.** Es este un principio íntimamente relacionado con el anterior, desde el momento en que la elección de un determinado modelo urbano, disperso o compacto, determinará la tipología de las edificaciones que resultarán. Pero, añadido a esto, también es cierto que la tipología de residencias colectivas, asociadas a modelos compactos de ciudad, poseen un mejor comportamiento energético individual porque

poseen menos superficie en contacto con el ambiente lo que provoca que el intercambio de calor con el exterior sea menor.

Del mismo modo se incrementa la eficiencia de los procesos constructivos debido al ahorro de materiales en las obras de urbanización y en las obras de construcción de viviendas.

Así mismo la residencia colectiva facilita el diseño de equipamientos energéticos colectivos, mucho más eficientes, y maximizan la eficiencia de muchos servicios municipales (recogida de residuos, limpieza de calles, redes de abastecimiento de agua y energía, etc).

- e) **Racionalización de los sistemas generales.** Es diversa la forma en que el planeamiento urbanístico puede abordar la ordenación de los sistemas generales. En la mayoría de los casos sólo puede incidirse en su papel de suministro de imprescindibles recursos para la población (agua, energía, telecomunicaciones). La fuente de estos recursos está fuera del ámbito de actuación de un plan general, por lo que cabe incidir únicamente en el buen y racional diseño de las respectivas redes de distribución, mejorando su eficiencia.

El ejemplo más claro a este respecto es el de la red de distribución de agua dado que es conocido que su eficiencia, o más bien su falta de eficiencia en forma de pérdidas hídricas, es uno de los principales problemas a resolver en cuanto a un buen uso de los recursos hídricos. En este caso, un PGOU debe proponer la mejora de la red o de su diseño acorde con la idea de la eficiencia, tanto en su suministro como en la depuración de las aguas residuales. Este es un ejemplo de incidencia directa del planeamiento sobre un sistema concreto.

Pero el planeamiento puede influir en la racionalización de los sistemas generales también de forma indirecta.

Así, por ejemplo, otro factor de eficiencia en la configuración de los sistemas generales es, al igual que el apartado anterior, la ventaja comparativa que suponen los modelos de ciudad compacta, ya que éstos suponen un menor consumo de recursos por habitante en su construcción al constituirse mediante redes más cortas (con los mismos metros de red se suministran recursos a más personas) lo que, por ende, mejora sus posibilidades de un adecuado mantenimiento y minimiza sus posibilidades de deterioro.

Especial incidencia posee también el sistema viario, responsable del "suministro" físico del transporte a los ciudadanos. En ello los efectos beneficiosos que la ciudad compacta y la creación de proximidad poseen en un diseño racional de las redes urbanas de transporte son evidentes. Pero, además de estos factores, es necesario incidir en la reserva de espacios en el viario para los distintos medios de transporte algo que se manifiesta espacialmente mediante su sección. Y es que el automóvil ocupa gran parte del espacio urbano público, tanto para su tránsito como para su estacionamiento. La necesaria restricción de medios de transporte no sostenibles, pasa por la reducción del espacio que a estos medios se dedica en el medio urbano y también por un diseño del viario que haga "incómodo" su tránsito (curvas, badenes, piso con pavimentos diversos, estrechez, calles sin salida, etc.).

Así, sería posible reservar espacios de viario a otras formas de tránsito ciudadano, tales como el peatón, la bicicleta o el transporte público, formando redes de transporte alternativas por toda la ciudad. En este aspecto la idea es radicar en el medio urbano



otras formas de desplazamiento facilitando esa posibilidad mediante las reservas de espacio y las infraestructuras necesarias. Así, los procesos de peatonalización o de construcción de equipamientos y viario exclusivo para bicicletas deben estar enmarcadas dentro de políticas generales de movilidad o accesibilidad, más que en actuaciones puntuales de mejora de la calidad urbana de zonas concretas o destinadas al recreo ambiental de la población.

- f) **Habitabilidad y calidad urbanas.** Es previsible que la proximidad de servicios y equipamientos, para que éstos estén disponibles y sean plenamente accesibles para el grueso de la población, y un sistema de movilidad que prime medios no motorizados impliquen la mejora sustancial de la habitabilidad y la calidad urbanas.

Pero estas condiciones, aun siendo necesarias e imprescindibles, no son suficientes. Estas medidas deben ir acompañadas de un buen diseño urbano, en el que se dé prioridad a los espacios públicos aumentando su calidad y habitabilidad. Estas medidas incidirían en todos los aspectos posibles, incluyendo la elección de materiales o el diseño de los viales tanto en número (los menos posibles sobre todo si se destinan al tráfico motorizado) como en tipología (calles sinuosas o sin salida, redes peatonales).

El mismo razonamiento puede aplicarse en la reserva de espacios libres o para equipamientos, o en el desarrollo en altura de los edificios. La ciudad compacta es una opción claramente mejor desde el punto de vista de la sostenibilidad por lo ya comentado, pero debe remarcar que esta afirmación defiende un tipo de ciudad compacta con todos los servicios y equipamientos necesarios, espacios libres adecuados y desarrollos en altura moderados (de tres a cinco plantas, por ejemplo). Por tanto, debe insistirse en que una ciudad compacta no tiene por qué ser una ciudad macizada.

▪ **Referencias a la sostenibilidad en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)**

La inclusión de la idea de la sostenibilidad en la LOUA y la posibilidad de intervención directa e indirecta que ésta brinda en aspectos que inciden decisivamente en el diseño del modelo de ciudad y en el funcionamiento del sistema urbano, obliga a la EAE a ser un instrumento que sirva para verificar el cumplimiento de la Ley en cuanto a ello se refiere.

En efecto, la idea de la sostenibilidad y su vinculación ineludible con el urbanismo y con la configuración de los modelos de ciudad está ampliamente recogida en la nueva ley urbanística tanto en lo referente a sus objetivos más generales o estratégicos como al diseño y puesta en práctica de alguna de sus herramientas.

Una relación de los artículos que incluyen expresamente indicaciones con respecto a los principios de sostenibilidad en el ámbito urbano se muestra a continuación:

PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA EN LA LEY ANDALUZA [LOUA]					
Moderación del consumo de recursos	Necesidades de vivienda	Creación de proximidad	Tipología de viviendas	Racionalización de los sistemas generales	Calidad y habitabilidad urbanas
Art.3.1; 3.2 Art.12.3 Art.46.1 Art.47 c)	Art.3.1 Art.10 A); B) Art.69	Art.9 A); B); E); F); G) Art.17.7	Art.9 A); B)	Art.9 A); E) Art.10 A); B)	Art.3.2 Art.10 A) Art.17.7

- **La participación social juega un papel destacado en la función de evaluación.**

La participación debe ser entendida como el mecanismo que lleva a la ciudadanía organizada a poder influir en los procesos de toma de decisiones que lleva a cabo la Administración y, por tanto, a participar en la elaboración de los planes y programas.

En este sentido, la sociedad tiene derecho, no sólo a conocer las principales líneas de un plan cuando éste está en fase avanzada de su tramitación, sino a conocer el proceso de planificación desde que éste se inicia y a intervenir en sus fases de elaboración.

La EAE debe contribuir a ampliar y mejorar los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Para ello es fundamental mejorar los procesos de participación pública, en los que debe ponerse el máximo esfuerzo, en cuanto a su diseño, para que la ciudadanía pueda expresar sus opiniones y para que esas opiniones puedan ser tenidas en cuenta en los procesos de planificación.

## **PROPIEDADES DE LOS INSTRUMENTOS TÉCNICOS**

Los instrumentos técnicos que deben ser utilizados para la EAE tienen que responder también a ciertos criterios generales comunes que deben ser especificados por la Administración. Para que ello se produzca podría recurrirse a la edición de guías metodológicas o herramientas de guía similares. Con ello se asegura que la redacción de planes se realice con herramientas e información adecuadas que faciliten la acción evaluadora de la administración.

### **Instrumentos de diagnóstico y sistema de indicadores para la sostenibilidad**

Un primer efecto que debe tener la regulación normativa de la EAE debe estar referida al contenido propio de los instrumentos de planificación. Ellos deben disponer de una información que sirva tanto al propio proceso de análisis para fundamentar las estrategias y propuestas de actuación, como para generar una información de síntesis (indicadores) que permita una visión general (regional), para lo cual debe basarse en criterios comunes conocidos y compartidos por las diferentes instancias implicadas.

- **Instrumentos de diagnóstico.** Debe exigirse que la información necesaria en cuanto a cantidad, calidad y clase pueda contribuir a la toma de decisiones urbanísticas en cuanto a la sostenibilidad. Igual de importante que la información básica es el modo en que ésta es organizada mediante esquemas que sintetizan, relacionan y dan coherencia al sistema de análisis. En temas de sostenibilidad es necesario profundizar en el conocimiento de los flujos físicos que alimentan el sistema urbano con ánimo de detectar limitaciones, problemas y oportunidades de intervención urbanística estratégica para mejorar, en lo posible, la sostenibilidad de esos balances físicos.

El diagnóstico, por tanto, debe incluir referencias expresas al contexto físico en el que se desenvuelve el sistema urbano y detectar, a la luz de esa información y análisis, los puntos clave donde se puede intervenir, desde el punto de vista del urbanismo, para mejorar la situación presente.

Esos análisis deben también servir para arrojar luz sobre las propuestas concretas de un desarrollo urbano basado en la idea de la calidad y en la habitabilidad del espacio urbanizado como referencia clara de actuación.

- **Sistema de indicadores.** Su estructura parte del esquema de organización de la información y que se aplica también en el diagnóstico.

En el apartado urbano, los esquemas de aplicación de indicadores deberían:

- Relacionar información sobre los ámbitos de actuación del Plan que configuran el modelo de ciudad (arquitectura, urbanismo, sistemas generales (energía, viario, agua, telecomunicaciones) y movilidad (o accesibilidad)).
- Situar la información relativa al modelo urbano en el contexto del funcionamiento físico del sistema urbano en cuanto al flujo de recursos naturales y a su procesado.

Es útil incidir en la importancia de la adopción de un adecuado marco o esquema de análisis de la realidad que, con características de contingencia, permita un acercamiento flexible al conocimiento del sistema urbano en sus variables físicas y en la evolución que éstas pudieran tener con la materialización de las propuestas contenidas en el Plan.

Esta característica fundamental, la de ser esquemas contingentes de conocimiento, confiere a los modelos de indicadores la posibilidad de informar sobre el estado y la evolución global del sistema urbano y también de sus partes concretas además de la relación que se establece entre todas ellas.

## Análisis de coherencia

En este sentido hay que tener en cuenta que el concepto de sostenibilidad posee diferentes acepciones y se considera desde otros tantos puntos de vista. Por ello, últimamente, es muy común que la sostenibilidad se incluya como uno de los principales objetivos de los planes urbanísticos y que, sin embargo, pocas de las propuestas urbanísticas realizadas posteriormente contribuyan, en el ámbito de lo urbanístico, a configurar un modelo urbano más sostenible. Así, el análisis de coherencia se manifiesta como una de las bases de la evaluación, debiendo distinguirse entre:

- a) **Coherencia externa.** Ajuste de los objetivos a la planificación o a las directrices de ordenación del territorio (plan regional, planes subregionales, planes de ordenación de recursos naturales, planes de desarrollo sostenible, etc.). Adaptación a las diversas estrategias sobre sostenibilidad u otros aspectos ambientales (biodiversidad, cambio climático, etc.).
- b) **Coherencia interna.** Conciliación entre los instrumentos técnicos y las determinaciones contenidas en el plan con los objetivos y metas propuestas en lo tocante a temas de sostenibilidad. Este análisis de coherencia debe materializarse mediante evaluación precisa de la aplicación de los principios de sostenibilidad que son, en cierta medida, la conexión formal entre las “grandes palabras” de los

objetivos generales y específicos y las decisiones urbanísticas y determinaciones finales del plan.

**PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.**

**BASES Y ESTRATEGIAS [DECRETO 103/1999]**

**CR-3.2 Formular criterios para una gestión sostenible del medio ambiente urbano como factor esencial para la calidad de vida en las ciudades y la mejora de su balance ecológico global.**

Las políticas ambientales alcanzan una especial relevancia en estos ámbitos, en los que se concentran la población y las actividades productivas, por lo que presentan un claro carácter horizontal, que hace que se vinculen directamente con la ordenación territorial y urbanística y con la organización y funcionamiento del sistema productivo y de los sistemas de transporte y energético y, por tanto, con la propia competitividad de los centros regionales.

En este sentido, la política de ordenación del territorio y urbanismo apoyará:

- La incorporación de la metodología de los balances ecológicos de recursos (agua, energía y materiales) en las planificaciones urbanas y el desarrollo de indicadores de sostenibilidad, como instrumentos esenciales para el desarrollo de políticas ambientales horizontales e integradas.
- La incorporación de criterios ambientales en la planificación urbanística, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, en las políticas de vivienda, suelo y patrimonio cultural, y en los Planes Intermodales de Transportes.
- La elaboración de un Plan Regional de Medio Ambiente Urbano, iniciativa actualmente en desarrollo por parte de la Consejería de Medio Ambiente.
- La consideración integrada de los riesgos naturales y tecnológicos de cada Centro Regional.

## Procedimientos administrativos: La formalización administrativa mediante el Informe de Evaluación Ambiental.

El procedimiento administrativo básico podría quedar articulado alrededor de la elaboración de un informe ambiental. En el anexo I de la Directiva se detalla el contenido mínimo de la información necesaria para el cumplimiento de esta norma comunitaria.

### Anexo I. Directiva 2001/42/CE

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 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 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 las 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.

## Contenido del Estudio de Impacto Ambiental de la planificación urbana (artº 12 Ley 7/94)

El Estudio de Impacto Ambiental deberá estructurar su contenido de acuerdo con lo siguiente, incluyendo la información cartográfica suficiente, a la escala adecuada en cada caso:

1. Descripción esquemática de las determinaciones estructurales.
2. Estudio y análisis ambiental del territorio afectado.
3. Identificación y valoración de impactos.
4. Prescripciones de corrección, control y desarrollo ambiental del planeamiento.
5. Síntesis.

### 1. *Descripción esquemática de las determinaciones estructurales.*

La descripción requerida habrá de comprender:

- a) Ámbito de actuación del planeamiento.
- b) Exposición de los objetivos del planeamiento.
- c) Localización sobre el territorio de los usos globales e infraestructuras.
- d) Descripción, en su caso, de las distintas alternativas consideradas.

### 2. *Estudio y análisis ambiental del territorio afectado:*

a) Descripción esquemática de las unidades ambientalmente homogéneas del territorio, incluyendo la consideración de sus características paisajísticas, los recursos naturales y el patrimonio histórico artístico y análisis de la capacidad de uso (aptitud y vulnerabilidad) de dichas unidades ambientales.

b) Descripción de los usos actuales del suelo.

c) Determinación de las áreas relevantes desde el punto de vista de: Conservación, fragilidad, singularidad, o especial protección.

d) Incidencia en el ámbito del planeamiento de la normativa ambiental.

### 3. *Identificación y valoración de impactos:*

a) Identificación de impactos ambientales y de las áreas sensibles y de riesgo de impacto existentes.

b) Identificación y valoración de los impactos inducidos por las determinaciones del planeamiento.

c) Análisis y justificación, en su caso, de las alternativas estudiadas, expresando sus efectos diferenciales sobre el Medio Ambiente.

### 4. *Prescripciones de corrección, control y desarrollo ambiental del Planeamiento:*

a) Medidas ambientales, protectoras y correctoras de aplicación directa, relativas a la ordenación propuesta.

b) Medidas de control y seguimiento.

c) Recomendaciones específicas sobre los condicionantes y singularidades a considerar en los procedimientos de prevención ambiental exigibles a las actuaciones de desarrollo del planeamiento.

No obstante, a partir de la experiencia andaluza de EIA para los planes urbanísticos, se propone que el procedimiento habitual se oriente en el sentido siguiente:

- El informe debe redactarse en forma de relato, pues debe ser de naturaleza descriptiva de cómo el proceso de planeamiento ha incorporado los criterios de sostenibilidad, cuyas principales orientaciones han sido anteriormente expuestas.

- Al mismo tiempo debe contener:
  - Una descripción de la información física y ambiental utilizada, así como de las lagunas y déficits detectados y la forma en la que éstos se han subsanado (estimaciones, modelizaciones, etc.).
  - Una descripción de los esquemas de organización de esta información y de los sistemas de indicadores utilizados.
  - Un resumen de los instrumentos técnicos utilizados durante la redacción del Plan.
  - Un resumen sobre la selección de diferentes alternativas de desarrollo urbano y del modo en que éstas se conciben, se analizan y se desechan o eligen.
  
- De ese modo, la EAE subraya la importancia de mejorar la calidad del planeamiento y, en particular, en cuanto a su dimensión ambiental, más que en la generación de un requisito documental complementario (frecuentemente repetitivo) a cumplimentar de forma similar a como se ha venido haciendo en el modelo actual de EIA.
  
- Así, se elude conscientemente la elaboración de un “estudio ambiental estratégico”, para sustituirlo por un trámite técnico y administrativo mucho más leve y centrado en la modificación:
  - del modo en que se elaboran los planes urbanísticos en la actualidad.
  - del tipo y cantidad de la información utilizada.
  - del modo en que esta información se estructura.
  - de los principios utilizados para el diseño de las estrategias urbanísticas y para la elaboración de las determinaciones de planeamiento.

## **EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL**

El reto de la Evaluación Ambiental Estratégica requiere de la incorporación de nuevas ideas y de nuevos métodos en los procesos de planificación. En este sentido, la administración debe diseñar procedimientos claros y requisitos que los planes deben cumplir en la elaboración y redacción de dichos planes.

Al mismo tiempo, también debe organizarse internamente para asumir la nueva información que acogerá, para aprovecharla en la adquisición y maduración de las estrategias de niveles superiores o inferiores de planificación. Con ello será posible evaluar las estrategias contenidas en los planes y resolver de la forma más eficaz y más eficiente posible, con vistas a poder armonizar las cuestiones estratégicas en su doble vertiente de encaje con las estrategias regionales y con la consecución del objetivo de la sostenibilidad ambiental, para que ambos contribuyan a la meta, más amplia, del desarrollo sostenible.

La misión evaluadora de la Administración puede organizarse en dos frentes principales: uno exclusivamente técnico, de armonización de la información y los indicadores y de análisis de coherencia, y otro propiamente del proceso de elaboración y tramitación del plan, analizando los

instrumentos actuales de evaluación para incorporarlos de forma lógica hacia una mejor toma de decisiones estratégicas en los ámbitos territorial y ambiental.

La propuesta que a continuación sigue está diseñada para ofrecer ideas previas u orientaciones sobre cómo estos procedimientos pueden ser llevados a cabo en el caso particular del planeamiento urbanístico, pues éste es el instrumento más difundido y el analizado en los trabajos que han precedido al actual documento.

## **Manejo de la información: el sistema de indicadores**

La redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha permitido dedicar algún tiempo y recursos a la reflexión en torno a las posibilidades de evaluación de la sostenibilidad del sistema territorial andaluz. La sostenibilidad constituye un principio y un requisito del Plan que, dado su alcance y función en relación a otros instrumentos de planificación (planes subregionales y de incidencia territorial), se convierte, a su vez, en contenido sustantivo para asegurar un sistema coherente de seguimiento de las políticas públicas en relación a los objetivos del Plan y al Modelo Territorial de Andalucía.

Al presente, existe una propuesta del contenido sustantivo del Plan que resume el trabajo de base denominado "Hacia un sistema de indicadores para la evaluación y el seguimiento del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía". En esencia su contenido gira en torno a las ideas de sostenibilidad ambiental y calidad de vida como exponentes, respectivamente, de la componente ambiental (medio biofísico) y socioeconómica (medio socioeconómico) del desarrollo. El Modelo Territorial de Andalucía, cuyos elementos definitorios también giran en torno a estos dos objetivos primordiales, es la expresión territorial de ello.

Las aportaciones más novedosas de estas reflexiones fueron dos:

- La propia inclusión y la plasmación territorial de la idea del desarrollo sostenible en los contenidos sustantivos del Plan, basadas en unas concepciones determinadas tanto del significado de la sostenibilidad como del de calidad de vida.
- La propuesta de un sistema de indicadores para la evaluación de sus determinaciones con respecto a estas dos concepciones. Dicho sistema afecta tanto al propio seguimiento y evaluación del Plan en cuanto a sus propios contenidos propositivos, como a la organización sistemática de la función evaluadora en los planes y programas de incidencia territorial, de acuerdo con su función directora para el conjunto de la planificación con incidencia territorial.

En cuanto a la sostenibilidad, el sistema de indicadores se sustenta a través de un esquema de organización de los indicadores y de la información próximo al denominado Modelo-Flujo-Calidad, cuyo fundamento teórico está basado en la aproximación al conocimiento del metabolismo físico de los sistemas al que éste hace referencia.

Por otro lado, en los documentos anteriores a éste, se ha insistido en que este metabolismo físico también debe ser tenido en cuenta, cuando se trata de la planificación del sistema urbano, como único método válido para progresar en su sostenibilidad. Por ello, también se han propuesto sistemas de indicadores basados en esquemas de organización muy similares al anterior. A esta intención conceptual también se añade otra de carácter metodológico, pues la coincidencia en los modos de aproximación y organización de la información favorece un acercamiento claro, útil y necesario entre ambas escalas territoriales.



En la siguiente tabla se resumen los objetivos territoriales en el nivel regional y que inciden o buscan mejorar los niveles de sostenibilidad urbana; así como los indicadores contenidos en la propuesta de evaluación:

Sistemas territoriales	Estrategias	Indicadores
<b>Funcionamiento físico del sistema territorial en su conjunto</b>	Mejorar los niveles de sostenibilidad realizando especial hincapié en la mejora de la sostenibilidad de los sistemas urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo de energía primaria.</li> <li>• Consumo de electricidad.</li> <li>• Participación de energías renovables.</li> <li>• Consumo de agua.</li> <li>• Reutilización y reciclaje de residuos urbanos.</li> <li>• Población sometida a contaminación acústica alta e insalubre.</li> <li>• Evolución demográfica de los componentes del sistema urbano.</li> <li>• Cantidad de movilidad.</li> <li>• Grado de motorización.</li> </ul>
<b>Sistema de ciudades</b>	Definir los modelos de ciudad que deben ser tenidos en cuenta por el planeamiento urbanístico y territorial, para consolidar el sistema de ciudades y observar los valores ecológicos y ambientales del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distancia a los servicios básicos.</li> <li>• Crecimiento de la superficie urbanizada.</li> </ul>
<b>Sistema intermodal de transportes</b>	Desarrollo de la intermodalidad y fomento de los transportes públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conectividad.</li> <li>• Ciudades medias conectadas con servicio público de transporte en condiciones de competitividad.</li> <li>• Reparto modal del transporte.</li> </ul>

Los indicadores urbanos propuestos en la escala regional deben ser considerados en el nivel local como componentes del sistema de indicadores urbanos que será utilizado tanto en la elaboración de planeamiento urbanístico como de otros tipos de planificaciones locales. La intención es que así éstos contribuyan al sistema territorial de indicadores regionales en cuanto al espacio biofísico. Las agrupaciones se han realizado con referencia al esquema de organización propuesto.

A continuación estos indicadores urbanos se muestran con el ánimo de reflejar una determinada metodología de organización de la información que contribuya de mejor manera a una correcta toma de decisiones estratégicas en lo tocante a la sostenibilidad. Se reconoce, como consecuencia, que la casuística local es muy variable y que los métodos e indicadores utilizados pueden cambiar al ajustarse a los casos concretos. No es lo mismo analizar un Centro Regional que una localidad rural de escasa población.

Pese a esta obvia situación, sí puede aproximarse, como se hace, un esquema de razonamiento definido por algunos campos de conocimiento (entradas, salidas, modelo de ciudad de configuración más acorde con la sostenibilidad, calidad urbana, etc.) sobre los que cualquier

plan urbanístico, sea del nivel territorial que sea, debe brindar información y configurar sus estrategias en consecuencia.

Lo importante pues, no son los indicadores en sí, por lo que carece de sentido unificar listas de indicadores de sostenibilidad comunes, sino proponer campos de conocimiento que, de la forma más adecuada que sea posible, deben quedar cubiertos.

En el caso del planeamiento urbanístico, la aplicación de los principios de sostenibilidad debe estar basada en dos tipos de aportaciones:

- Información contextual referida al los flujos físicos que se producen para abastecer al sistema urbano. Este tipo de factores ha de tenerse en cuenta porque son los realmente importantes para la sostenibilidad. Es decir, una ciudad será más sostenible en la medida que reduzca el valor absoluto de esos flujos de entrada y salida, y logre cerrar los ciclos de materiales y agua. Su cálculo quizás exceda las competencias directas del planeamiento, por lo que éste debe abordarse desde una política general del municipio hacia su sostenibilidad (¿agendas locales 21?). Por lo tanto, el Plan General es mero usuario de estos indicadores.
- Información referida al modelo de ciudad en los ámbitos del urbanismo, la arquitectura, la accesibilidad y la eficiencia de los sistemas generales. En estas parcelas son en las que el planeamiento urbanístico puede intervenir de forma directa y, con ello, contribuir a la reorganización del metabolismo físico de la ciudad en el sentido que se exponía en el anterior apartado.

Así pues, los indicadores que se muestran a continuación están ordenados según este esquema de organización. Ambos, indicadores y esquema, configuran un sistema de indicadores de sostenibilidad en el medio urbano:

- Los indicadores marcados en **negrita** son los propuestos para la elaboración del planeamiento urbanístico con respecto a la sostenibilidad; son cuestiones en las que puede intervenir, las que tienen que ver con el modelo de ciudad y la mejora de la calidad y habitabilidad de la ciudad existente.
- Los marcados en subrayado corresponden a los indicadores propuestos en el sistema regional y que se refieren específicamente a aspectos del sistema urbano.
- Los marcados en *cursiva* son los indicadores que, aunque deben ser tenidos en cuenta, no están directamente relacionados con la función de los planes urbanísticos.

ENTRADAS	Energía	<u>Consumo de energía primaria.</u>
		<u>Consumo de electricidad.</u>
		<u>Participación de energías renovables. ACS.</u>
Agua	Consumo de agua:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Evolución del volumen servido.</u></li> <li>• <u>Evolución del consumo final.</u></li> </ul>
	Urbanismo	<u>Distancia a los servicios básicos.</u> <u>Crecimiento de la superficie urbanizada.</u> <u>Tipología de vivienda por barrios.</u> <u>Densidad bruta por barrios</u>
MODELO	Arquitectura	<u>Crecimiento del N° de viviendas.</u>
		<u>Comparación con la creación de nuevos hogares previstos.</u>
		<u>Viviendas vacías y secundarias.</u>
	Accesibilidad	<u>Cantidad de movilidad.</u>
		<u>Grado de motorización.</u>
		<u>Conectividad.</u>
		<u>Reparto modal del transporte.</u>
		<u>Flujo viario.</u>
		<u>% de calles peatonalizadas.</u>
		<u>% de inversiones en los distintos modos.</u>
	Sistemas generales	<u>Eficiencia de la red de agua.</u>
		<u>Depuración de aguas residuales.</u>
		<u>Formación de redes de transporte alternativo.</u>
		<u>% del viario dedicado a tráfico rodado.</u>
	SALIDAS	Agua
Atmósfera		<i>Emisiones de CO2.</i>
		<i>Mapa de emisiones atmosféricas.</i>
		<i>Mapa de ruidos.</i>
Residuos		<i>Cantidad de residuos urbanos generados.</i>
		<i>Cantidad y tipos de residuos peligrosos generados.</i>
	<i>Porcentaje de residuos urbanos reutilizados y reciclados.</i>	
CALIDAD URBANA	<i>Contaminación atmosférica (inmisión).</i>	
	<u>Estándar de zonas verdes.</u>	
	<u>Población sometida a contaminación acústica alta o insalubre.</u>	

## Análisis de coherencia

En gran medida, un ejercicio de evaluación estratégica de un plan es un ejercicio de comprobación de su coherencia. Coherencia que debe manifestarse en dos niveles fundamentales:

### a) Coherencia externa

Los planes urbanísticos no son los que determinan todas las condiciones del desarrollo urbano; en un gran número de cuestiones deben adaptarse a una serie de políticas con criterios propios de carácter territorial y estratégico que son los que determinan, inicialmente, aspectos importantes de dicho desarrollo. Estos instrumentos son, esencialmente, de dos tipos:

- Planes territoriales, tanto de nivel regional y subregional (Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía). En esta ley se establece un instrumento para verificar la adecuación territorial de la planificación de inferior nivel denominado el informe de incidencia territorial. Por otro lado, también existe un documento importante, la Estrategia Territorial Europea, que incluye algunas directrices sobre el modo más deseable de configuración de las ciudades y, sobre todo, advierte de evoluciones urbanas a evitar.
- Estrategias globales. A causa de la emergencia de la conciencia sobre algunos problemas ambientales de primer orden, se han adoptado a nivel autonómico una serie de estrategias entre las que destacan dos: la Estrategia contra el Cambio Climático y la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Ambas han sido aprobadas por el Consejo de Gobierno y ofrecen orientaciones sobre diversos factores urbanísticos, arquitectónicos o sistemas de transportes urbanos.

Un examen de coherencia externa debe, por tanto, verificar el encaje de las propuestas urbanísticas con respecto a las estrategias de superior nivel. Jurídicamente, las estrategias territoriales se encuentran en una situación predominante, puesto que son planes cuyas líneas deben ser obligatoriamente observadas por el planeamiento urbanístico. Así, el instrumento del informe de incidencia territorial debe ser desarrollado y sus conclusiones incluidas dentro del procedimiento de EAE, pues es el instrumento que aporta visión territorial de conjunto a las estrategias urbanísticas que se propongan.

### b) Coherencia interna

En cierta forma, la coherencia externa se resuelve a nivel de los objetivos del Plan. Pero una vez que el Plan, a la luz de esos objetivos, aporta soluciones concretas, la Administración debe verificar si éstas coinciden con los objetivos planteados. En el ámbito de la EAE, la Administración debe comprobar que sus determinaciones contribuirán, en lo urbanístico, a la consecución de un sistema urbano más sostenible. A su vez, dos son los instrumentos principales con los que el sistema actual de evaluación cuenta:

- Aprobación del PGOU. El procedimiento de aprobación del Plan, especialmente el de aprobación final, competencia de la Administración regional, debe también verificar las estrategias del plan hacia la sostenibilidad y su aplicación en las soluciones urbanísticas que éste propone, dando cumplimiento así a un mandato expreso de la propia LOUA.
- Evaluación de Impacto Ambiental. La Administración ambiental posee esta herramienta de prevención ambiental aplicada a planes urbanísticos. La experiencia demuestra que su aplicación hasta la fecha ha sido de alcance limitado pues se centra fundamentalmente en

las cuestiones de prevención de impactos directos sobre el medio físico, aportando cuantas medidas preventivas sean necesarias para la minimización de dichos impactos. No obstante, su labor en la evaluación ambiental es fundamental y complementaria a la EAE.

## **Integración de la evaluación en el proceso de planificación**

La integración del medio ambiente, en su sentido más amplio y en la perspectiva estratégica de los planes, debe comportar también la revisión general de los diferentes procesos de evaluación en sus distintas modalidades.

De este modo, la transposición de la Directiva representa también una oportunidad para reconsiderar los diferentes métodos de evaluación ambiental.

La transposición de la Directiva obligará a mejorar el proceso actual de Evaluación de Impacto Ambiental, pero también el instrumento de Evaluación de Incidencia Territorial (Ley 1/94, de Ordenación del Territorio de Andalucía), modificando en ciertos aspectos el primero de ellos y desarrollando las potencialidades evaluadoras del segundo.

Por otro lado es fundamental armonizar ambos instrumentos y procedimientos (nótese que, al tratarse de una evaluación estratégica, los puntos de conexión entre todos ellos son mayores) al mismo tiempo que éstos se coordinan con el procedimiento habitual de aprobación del plan.

De ese modo y atendiendo a estas ideas iniciales se proponen algunos criterios para la integración de la Evaluación Estratégica en el proceso de planificación (elaboración y tramitación):

- Elaboración del informe ambiental, con las características y contenidos que se han detallado en apartados anteriores. Su redacción correspondería al equipo redactor del Plan.
- Remisión de este informe a las administraciones ambiental, territorial y urbanística.
- Cada una de ellas tendrá en cuenta el informe ambiental y los documentos de los planes en redacción para emitir sendos informes sobre la idoneidad de las estrategias urbanísticas propuestas en cuanto a la sostenibilidad, desde sus respectivos puntos de vista, haciendo especial hincapié en la coherencia externa e interna del plan urbanístico que se someta a aprobación.
- Para la elaboración de los diferentes informes administrativos se utilizará toda la información disponible, por lo que es fundamental que los procedimientos de planeamiento la generen en los términos en los que se ha expuesto en páginas anteriores. Por otro lado, esta información también servirá para nutrir el sistema regional (o subregional) de indicadores.
- Cada administración utilizará los instrumentos normativos o estratégicos que considere oportunos o más cercanos a sus respectivas competencias para verificar que las determinaciones y propuestas del Plan son coherentes con ellos y se ajustan a la Ley. No obstante, los diferentes procedimientos de evaluación de estas administraciones partirán, necesariamente, de la Directiva o de la normativa que en su caso la transponga.
  - La administración territorial: los planes de ordenación del territorio o estrategias territoriales.
  - La administración urbanística: la LOUA y las estrategias urbanas (litoral, europea, etc.).

- La administración ambiental: las estrategias ambientales y de fomento del desarrollo sostenible y la Ley de Protección Ambiental.
- Deberá diseñarse una herramienta, del tipo de una declaración administrativa, en la que se conjuguen los informes evacuados por los diferentes órganos administrativos. Este informe tendrá carácter vinculante en el procedimiento de aprobación final del plan por parte de la administración autonómica.
- Ello obligará a una ineludible convergencia jurídico-normativa en tanto en cuanto se están evaluando las propias estrategias que, por fuerza, implican a un cierto número de departamentos administrativos. Esto será posible siempre y cuando se establezca una necesaria coordinación para este desarrollo normativo. Las implicaciones de esta afirmación son evidentes y es que todas las administraciones implicadas deberán participar en el proceso de transposición y de diseño de la nueva normativa autonómica que para ello se redacte.

### **Las actuaciones reguladas en la planificación y la exigencia de EIA de proyectos**

La planificación tiene la función de regular las actividades que le correspondan a partir de unos ciertos objetivos, estrategias y condiciones para su desarrollo y ejecución. A la evaluación del plan o programa le corresponde, como ya se ha expuesto, verificar su coherencia general y la consecución de los objetivos de sostenibilidad, pero consecuentemente también le corresponde establecer la regulación adecuada para el desarrollo de las actividades por él regulada, en particular las relacionadas con el impacto ambiental de proyectos.

Con la implantación de un procedimiento de evaluación de planes y programas, el desarrollo específico de la EIA debe verse enriquecido a partir de criterios específicos que concreten las condiciones particulares de la ejecución de proyectos (incluso de planes ejecutivos) con la finalidad de cumplir los objetivos de minimizar su impacto ambiental, su adecuado tratamiento de control y vigilancia, etc..

De esta forma se introduce un nivel intermedio entre la legislación de protección ambiental y los proyectos que permite concretar en el espacio y en el tiempo los criterios, contenidos y particularidades aplicables a cada circunstancia. Parte de la Evaluación Estratégica debe analizar, con detenimiento, la regulación que se hace de la aplicación de la EIA para las actividades y las previsiones que se establecen en el plan o programa.

Dicha capacidad de los planes debe redundar en beneficios para el ejercicio de las competencias de prevención ambiental, al dotarse de criterios y requisitos específicos que habrán de ser observados por los promotores de los proyectos. En consecuencia, también proporcionará un marco más claro para que dichos promotores puedan aportar los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental.

En tal sentido, también la regulación general que se hace de la EIA de proyectos puede verse matizada en el sentido de hacer las oportunas referencias a los requisitos complementarios establecidos en los planes o programas de los que se derive un marco de regulación aplicable.

## PROPUESTAS DE DESARROLLO NORMATIVO DE LA E.A.E.

Las consideraciones y propuestas anteriores relativas a la Evaluación Ambiental Estratégica implican que este procedimiento concierna a otros instrumentos de evaluación ya existentes, completando las intenciones de éstos o bien ampliando sus competencias.

El vehículo para la evaluación estratégica, como ya antes se afirmó y tal y como la Directiva obliga, será el Informe Ambiental, preparado expresamente para la superación de este trámite y con las características generales antes enunciadas.

Esta razón parece suficiente para el desarrollo normativo de una Ley propia sobre Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas en la que estará incluido, obviamente, el planeamiento territorial y urbanístico. Esta Ley debería tener las siguientes características fundamentales:

- Adoptar una determinada acepción de la sostenibilidad, como expresión ambiental unívoca del desarrollo sostenible. Con eso, y desde su competencia, contribuye al cumplimiento de la legislación europea de integrar el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la legislación y de la actuación pública y privada.
- Integrar en el procedimiento administrativo la elaboración de un Informe Ambiental, a modo de relato, por parte de los promotores de la iniciativa planificadora, y de la evacuación de un documento administrativo conjunto a modo de Declaración Ambiental Estratégica por parte de las administraciones implicadas encargadas de la evaluación, esencialmente la ambiental, la urbanística y la territorial.
- La integración de decisiones en un procedimiento común conduce a un replanteamiento de los órganos con competencias en la aprobación de planes, siendo deseable que ello permita una revisión del actual marco de órganos colegiados, excesivamente sectorizado y con funciones de desigual alcance administrativo.
- Incluir la obligación del manejo de una determinada información, organizada y esquematizada de forma coherente a través de un sistema de indicadores.

Este nuevo texto legal sentaría las bases comunes para la EAE de los planes y programas, pudiendo utilizarse la técnica de modificar directamente otra legislación que se vea directamente concernida para adaptarse a este nuevo procedimiento.

### 1. Aprobación de planes y órganos colegiados.

En el seno de la administración autonómica se asiste a una compleja trama de órganos colegiados con funciones a veces similares en la tramitación y aprobación de planes, pero en general poco articulada y dispar. Además de la ineficiencia propia que ello provoca, como han señalado las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y la recomendación correspondiente en el sentido de la necesidad de ser subsanada, la función evaluadora derivada de la Directiva pone de relieve la exigencia de abordar esta cuestión.

La cuestión que se plantea es que, con independencia de los órganos interesados en la tramitación de planes, la función autonómica de aprobación final colegiada sea objeto de una

instancia única debidamente organizada y reglada. En los casos de aquellos planes cuya aprobación definitiva corresponda al Consejo de Gobierno, ésta sería la instancia previa y necesaria para que el expediente pueda ser elevado a aprobación.

La creación de un órgano de estas características sería conveniente como consecuencia de la citada legislación sobre evaluación que se genere a causa de la transposición de la Directiva, revisando automáticamente el complejo panorama de órganos colegiados y atribuyendo funciones claras de los procedimientos en la dirección ya apuntada por la LOTA.

Dada la diversidad temática de los planes afectados por la función evaluadora integrada en los procedimientos, el esquema más adecuado que podría adoptar este órgano colegiado sería el de Subcomisión o Ponencia especializada (urbanismo, ordenación del territorio, recursos naturales, infraestructuras...) para elaborar los informes a presentar al órgano colegiado en pleno, con capacidad decisoria.

## **2. Preparación de una guía metodológica**

Puede que el trámite de Evaluación Ambiental Estratégica sea el primero de una época de nuevos instrumentos de evaluación administrativa. Este hecho viene corroborándose, no sólo por la novedad de los conceptos utilizados, sino también por la integración procedimental que lo inspira.

La EAE de los planes urbanísticos puede suponer, por ello, un cambio en la práctica evaluadora desde el momento en que implica a varias administraciones que, cada una desde sus competencias, emitirá las consideraciones que crea oportunas. La forma administrativa más novedosa será la elaboración de una declaración conjunta, vinculante para la aprobación de los planes, y entre ellos los urbanísticos.

Se entiende que este cambio requerirá de un tiempo de transición entre la situación actual, dominada por la verticalidad y la férrea división de competencias, hacia otra en la que la cooperación intraadministrativa sea la tónica dominante.

Es evidente que dicho cambio procedimental también requerirá la modificación de buena parte de los conceptos y las técnicas utilizadas en la redacción del planeamiento, además de las cuestiones expresamente técnicas que tendrán que utilizarse.

Estas razones justifican la redacción de una guía metodológica donde se dé una respuesta común a tres cuestiones de referencia:

- Interpretación de la Directiva y explicación de la orientación adoptada en la transposición que de ella se realice en Andalucía. En este apartado se realizará un breve recorrido por la génesis de la Directiva y las causas que motivan su aparición. En todo caso, también se incluirá una justificación de la orientación adoptada en Andalucía comparándola con la situación de mínimos que propone la Directiva.
- Aplicación de la EAE al caso del planeamiento urbanístico, donde se realizará un recorrido por las cuestiones de metodología técnica y por la generación de información físico-ambiental del sistema urbano.
- Procedimiento administrativo adoptado para dar cumplimiento al trámite legal de EAE en Andalucía, donde se refleje y justifique el papel concreto de las administraciones implicadas.



Será aconsejable que esta guía sea redactada por un equipo en el que estén representadas las administraciones implicadas en este tipo de evaluación, es decir, la ambiental, la urbanística y la territorial.

## ANEXO 2

### Imágenes de Palma del Río

barrios



1. Centro: C/ Feria



2. Centro



3. Centro



4. Centro: Plaza de Andalucía



5. Bº del Parque



6. Dragados



6. Rafael Alberti



7. Bº Los Indios



8. Bº de Goya



9. V Centenario



10. B° Soledad



11. B° San Francisco



12. Avd Diputación



13. Bda de los Músicos

dotaciones



Colegio Salesianos



IES Antonio Gala



Centro de Salud



Polideportivo



Teatro



Parque



Paseo Alfonso XIII



Recinto ferial



medio circundante



Cabecera de huerta



Cabecera de huerta



Río Genil



Crecimiento previsto en NNSS



Crecimiento zona Oeste



Crecimiento zona Este



Crecimiento zona Nordeste



Solares en Bº V Centenario

movilidad



Señoras en bicicleta



Señor en bicicleta y señora andando de  
vuelta del Centro de Salud.  
Acceso al centro de Salud



Palma accesible



Zona peatonal en Bº de Goya



Sra montando en el autobús



Movilidad a los polígonos industriales



Estación de FFCC



Puente acceso a la estación sin acerado



Puente acceso a la estación sin acerado



Acceso a los polígonos industriales

## zonas industriales



Polígono Mataché I



Polígono Garrotal



Acceso a polígonos industriales

## otras imágenes



Puerta de Ayuntamiento



Panorámica de Palma (Río Guadalquivir)



VPO



Senda peatonal



Zona verde en B° V Centenario



Placas solares de ACS en B° V Centenario





Placas solares de ACS en B° Soledad