



Apartado de Correos
650-41080
Sevilla

ANDALUCÍA
GEO GRÁFICA

Número 2
Diciembre
1998

Sumario

Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía ©

Presentación

Temas Monográficos

Evaluación ambiental
de planes urbanísticos

La evaluación del
impacto ambiental
del planeamiento
urbanístico

Marco normativo de la
evaluación de impacto
ambiental

Incertidumbres y
problemas planteados
en la realización de
estudios de impacto
ambiental

Algunas cuestiones
sobre procedimiento y
metodología en los
estudios de impacto
ambiental



Monográfico: Evaluación ambiental de planes urbanísticos

Página diseñada por M.L. Millán para una resolución de pantalla de 800 x 600
y versiones 4.x ó superior de los navegadores

Presentación al N° II de Andalucía Geográfica

El presente número constituye la aportación efectuada por el grupo de trabajo de Evaluación de impacto ambiental y planeamiento urbanístico. Su elaboración ha requerido de numerosos contactos entre los miembros del grupo así como varias reuniones plenarias para diseñar los contenidos, establecer el método de trabajo y, en definitiva, preparar los artículos que integran este monográfico.

Dos cuestiones interesa resaltar en relación con este número. Por una parte, el carácter pionero de la reflexión en esta materia y, por otra, y claramente ligado a lo anterior, las escasas referencias existentes en nuestro país acerca de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

En efecto, debe señalarse que, a diferencia de la evaluación ambiental de proyectos, en la que ya existe una experiencia acumulada, que permite adoptar elementos conceptuales, metodológicos y procedimentales para nuestro quehacer diario, en materia de evaluación de planes es ahora cuando se está comenzando a construir procedimientos, metodologías y a definirse prácticas, tanto por parte de la Administración como por los equipos técnicos, que tratan de dar respuesta a las exigencias específicas que establece la normativa que regula esta materia.

De ahí que, tal como se demuestra en este número, los profesionales que han realizado los diferentes artículos, dedicados de pleno a esta actividad, con una visión aplicada acerca del estado actual de la cuestión, tengan diferencias conceptuales y de interpretación que rezuman claramente en sus colaboraciones.

Por otro lado, debe añadirse que es frecuente que los técnicos de la Administración que han de valorar y evaluar estos trabajos procedan de campos profesionales bien alejados de lo que es la planificación urbanística, lo que supone un cierto handicap, ya que incorporan criterios y principios metodológicos en su trabajo derivados de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, lo que no es operativo a la hora de evaluar un plan urbanístico, que no define un conjunto de actuaciones plenamente definidas y, por tanto, cuantificables, sino una serie de aspectos complejos que dan como resultado una ordenación de los desarrollos urbanos en el territorio.

Lo cierto es que lo que ha de ser objeto de evaluación, el plan, se sitúa en un terreno lável, de difícil concreción y, por tanto, resulta necesaria una mejor puesta a punto de las metodologías aplicables para analizar el planeamiento urbanístico desde la perspectiva ambiental.

De hecho, y refiriéndonos a Andalucía, la propia Administración autónoma ha considerado oportuno realizar una especie de guía o manual, todavía no publicado, que trata de poner orden en este proceso de análisis ambiental del planeamiento urbanístico.

Por tanto, el esfuerzo realizado por el grupo de trabajo tiene todas las virtudes y carencias que supone desarrollar una reflexión y aportar unas experiencias sobre una materia con escaso bagaje práctico y teórico, inexistentes incluso en otras Comunidades Autónomas. En todo caso, supone el comienzo de una andadura que deberá ser desarrollada más ampliamente. Esta será probablemente, la tarea futura de este grupo de trabajo.





EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES URBANÍSTICOS

-Juan de Dios Sarazá Jimena-

Introducción

La Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) del planeamiento urbanístico es un campo muy reciente, hasta tal punto que si bien en Andalucía se remonta prácticamente a enero de 1995, aún existen comunidades en las que sus instrumentos de planificación urbana no están sometidos a ningún mecanismo de prevención ambiental.

Con la promulgación de la Ley de Protección Ambiental andaluza y del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, se abrió un horizonte de esperanza para muchos geógrafos, ya que la exigencia de aplicación de uno de los procedimientos de prevención ambiental al planeamiento implicaba, ni más ni menos, el ampliar la visión macroscópica, con la que el urbanista analizaba y planificaba el núcleo urbano, a los confines del término municipal. El territorio recuperaba parcialmente un protagonismo que poco a poco se había ido diluyendo en el planeamiento general, cada vez más centrado en la resolución de problemas típicamente urbanos, y cada vez más de espaldas al suelo rústico, que, salvo casos excepcionales, era visto simplemente como un contenedor de usos urbanos, sin apreciar sus valores intrínsecos y potencialidades. Una anécdota que ilustra este abandono de la dimensión territorial de los planes, es el uso indistinto que algunos redactores de planes realizan de los términos núcleo urbano (pueblo, ciudad) y municipio.

Sin embargo, realmente lo que se ha potenciado con la mencionada normativa ha sido la variable ambiental de la normativa urbanística, que no sólo no brillaba con luz propia dentro de la planificación urbanística, sino que prácticamente era una luz extinguida, fenómeno que contrastaba con la cada vez mayor demanda de calidad ambiental (como parte integrante de la calidad de vida) de la sociedad.

A pesar del reconocimiento universal de que el desarrollo urbano, aún en los casos de buenos oficios de los mejores planificadores urbanos, es uno de los factores que de manera más notable ha contribuido a la degradación del medio ambiente y a pesar de considerarse también por la Comisión de Naciones Unidas como una de las acciones humanas con mayor incidencia sobre el entorno, ni la legislación urbanística ni la legislación ambiental estatal, sometían los instrumentos de ordenación urbana al análisis ambiental o internalizaban esta variable dentro del urbanismo.

La debilidad de las consideraciones medioambientales en los instrumentos de ordenación urbana, dió pie a la Administración Ambiental autonómica a inmiscuirse en un campo, el urbanismo, que hasta entonces le estaba prácticamente vedado, adquiriendo un importante poder, desde el momento en que la aprobación definitiva del planeamiento está condicionada a su "visto bueno".

Profesionalmente, este nuevo campo ofrece muchas posibilidades para el geógrafo, debido a la fuerte componente de análisis espacial que conlleva. La experiencia de muchos geógrafos en planeamiento urbano o en estudios de impacto ambiental, les ha venido como anillo al dedo para adentrarse en este nuevo nicho de mercado, más aún a aquellos que habían trabajado anteriormente en ambos campos. Que

nadie se equivoque; es difícil, por no decir imposible realizar estudios de impacto ambiental de planeamiento sin tener unos conocimientos mínimos de urbanismo, y viceversa, no basta con saber de urbanismo para poder realizar un Es.I.A. de una figura de planeamiento. Este hecho no hace más que reforzar el peso de los equipos multidisciplinares en este tipo de estudios.

Los comienzos de esta andadura ya han servido para que empiecen a aflorar las primeras controversias acerca de la idoneidad procedimental de este tipo de estudios, y sobre todo, para plantear incertidumbres acerca de su alcance y contenidos. Dichas controversias e incertidumbres son la materia prima del grupo de trabajo que ha realizado este monográfico. No se ha pretendido, por tanto, realizar una especie de guía metodológica resumida; entrar en los problemas metodológicos concretos de los Es.I.A. de planeamiento sólo hubiera interesado al grupo de profesionales que ya trabajan en esto, aburriendo al resto. La intención de los artículos que integran este número de la revista ha sido, aparte de explicar qué es esto de la E.I.A. del planeamiento, verter opiniones sobre el tema, un tema en el que la Geografía tiene mucho que decir.

[Juan de Dios Sarazá Jimena]

» es Geógrafo miembro de Georama S.L. Córdoba





LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

-Juan José Caro-

Introducción y definiciones

La intención de este artículo es hacer una introducción sencilla a los Estudios de Impacto ambiental (EsIA) del planeamiento urbanístico que se realizan en nuestra Comunidad Autónoma y establecer algunas consideraciones sobre el alcance y contenido del estudio y sobre el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Antes, conviene entrar en la definición de los conceptos que luego se van a usar con profusión en este y en los demás artículos del presente monográfico y que aunque están muy extendidos puede resultar de interés un breve recordatorio.

Se define como "impacto ambiental de un determinado proyecto o actividad la alteración que se produce sobre la salud y el bienestar humano si se lleva a cabo dicho proyecto respecto a la situación que se produciría si no se ejecuta". En otras palabras, la diferencia entre la evolución del medio ambiente sin y con la actuación. La interpretación del impacto ambiental en clave humana debe hacerse en términos amplios, en el sentido de que la salud y el bienestar humanos son inseparables de la preservación de la biodiversidad, de los ecosistemas, de los paisajes y de los procesos ecológicos esenciales.

La EIA es a la vez un procedimiento administrativo, un proceso técnico de análisis y, en supuestos concretos, un instrumento al servicio de la Ordenación del Territorio. Como procedimiento administrativo se dirige a determinar la viabilidad ambiental de las actuaciones proyectadas y rechazarlas o establecer modificaciones y condicionados sobre las mismas que garanticen dicha viabilidad. Como proceso técnico de análisis su objeto es identificar, predecir, valorar y prevenir, o corregir anticipadamente, el impacto ambiental de una actuación en el caso de que esta se ejecute. Por último, y de crucial importancia para lo aquí tratado, la EIA es también un instrumento al servicio de la Ordenación del Territorio, en un doble sentido, como herramienta de apoyo a la toma de decisiones, evidenciando las disfunciones entre las proposiciones y la capacidad de acogida del territorio y las oportunidades para la atención desde la planificación territorial de los déficits ambientales, y como mecanismo de control durante las fases de desarrollo y ejecución del plan.

En cuanto técnica de prevención, la EIA presenta ciertas singularidades que son relevantes para entender su función con respecto al planeamiento urbanístico. Primero, porque no sólo se centra en la fase de diseño y construcción del proyecto sino también en la fase de explotación, valorando las alternativas factibles y definiendo, para cada fase, las medidas correctoras y protectoras que corrigen los posibles efectos negativos. Segundo, porque a través del Programa de Vigilancia Ambiental (PVA) se controla la ejecución pero además la explotación de la instalación o infraestructura. De esta forma se convierte en un instrumento preventivo que persigue la adecuada gestión (diseño o planificación, ejecución y explotación) ambiental de los proyectos.

En la concepción de la EIA se aprecia una evolución desde los primeros planteamientos cuyo fin es la minimización de los impactos inducidos por las actuaciones, dando éstas por incuestionables, hacia unos planteamientos cada vez más integrales que empiezan por la valoración de las alternativas parciales de un proyecto y llegan a cuestionar la propia esencia de éstos, equilibrando la balanza en términos de propiciar los proyectos alternativos que minimicen el impacto y maximicen la aptitud del medio. Ello lleva aparejado la iniciación cada vez en fase más temprana del proceso de EIA, lo que conduce a la ordenación de los usos del suelo, y se encuentra en el fondo de los borradores de la conocida como "Directiva sobre Evaluación Estratégica" (Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los efectos de determinados planes o programas en el medio ambiente). La EIA del planeamiento urbanístico, tal y como se recoge en la reglamentación andaluza, tiene similitudes apreciables con la evaluación estratégica.

El EsIA "es el estudio técnico, presumiblemente objetivo, de carácter interdisciplinar, que se realiza como parte del proceso de toma de decisiones sobre un proyecto, para predecir los impactos ambientales que puedan derivarse de la ejecución de dicho proyecto".

El papel del EsIA, como técnica auxiliar a la toma de decisiones, ha de ser el de identificar y descartar aquellas alternativas decididamente peores, descartables, desde el punto de vista ambiental, y el de estimular la discusión colectiva, evidenciando su vertiente ambiental, sobre el resto de alternativas "indecidibles", difícilmente calificables como peores o mejores, desde esta técnica.

LOS AÑOS PERDIDOS: LA TARDÍA APLICACIÓN DE LA EIA AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

La incorporación de España a la CEE en 1986, con la consiguiente aceptación del Acervo Comunitario, trajo consigo la necesidad de asumir la novísima normativa de que disponía la CEE en materia de EIA, la Directiva 85/337/CEE (modificada por la Directiva 97/11/CE). El RDL 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental realizó la transposición al derecho español de dicha Directiva, pero lo hizo de manera parcial e insuficiente ya que sólo se asumía un número realmente pequeño de actividades sujetas a EIA. Así pues, se debían someter a EIA todas las actividades y actuaciones del Anexo I, de obligado cumplimiento por parte de los Estados Miembros, pero sólo cinco del Anexo II y entre ellas no se encontraban ni los "trabajos de ordenación urbana" -punto 10 a- ni los "trabajos de ordenación de Zonas Industriales" -punto 10 b-, según enunciado de la propia Directiva.

El RD 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del RDL 1302/1986 de EIA supuso una mayor precisión en la definición de las actividades sometidas a EIA, un aumento de la concreción en el contenido del EsIA, una explicitación más ajustada del sistema de participación e información y una determinación más eficaz del momento para la redacción del EsIA, pero no introdujo ningún cambio en el elenco de actuaciones sujetas a EIA y, sobre todo, causó un retraso de más de dos años en la aplicación efectiva de la EIA.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres en su Disposición Adicional Segunda "amplía la lista de las actividades sometidas a EIA, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva 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 Has". Este precepto ha sido muy poco utilizado, en virtud de la concatenación de condiciones exigentes al proyecto y de difícil

interpretación, si bien, se han dado casos notorios de aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejemplo de ello es el polémico "Plan Parcial de la Loma de Martín Miguel" en Sanlúcar de Barrameda, y que, en contra de lo que algunos esperaban, obtuvo una DIA favorable y fue pieza clave para sacar a Sanlúcar y Trebujena del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno.

Desaprovechada la oportunidad de incorporar el planeamiento general al procedimiento de EIA con el RDL 1302/86, no es hasta la promulgación de la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando se inicia en nuestra comunidad la EIA de los planes urbanísticos. Los "Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones" quedaban recogidos en el punto 20 del Anexo I de la citada ley y debían someterse a EIA desde el momento de la entrada en vigor de la Norma, a los tres meses de su publicación en el BOJA de 31-5-94, esto es, con fecha de 1 de septiembre de 1994.

El Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de EIA de la Comunidad Autónoma de Andalucía estableció el contenido del EsIA de los planes urbanísticos (artículo 12) y el procedimiento específico de tramitación de la EIA de dichos planes. Hasta su entrada en vigor, el 29 de diciembre de 1995, se abrió un periodo en el que, en principio, el planeamiento urbanístico debía superar el procedimiento de EIA pero ni estaban establecidas las condiciones particulares de dicho procedimiento, ni el contenido singular de su correspondiente EsIA, por lo que éste debía seguir el modelo del RD1131/1988. En la práctica, no es hasta enero de 1996 cuando se puede considerar abierta la etapa de aplicación real y "con todas sus consecuencias" de la EIA al planeamiento urbanístico general y sus modificaciones.

Así mismo, el D292/95 en su único Anexo afinó un poco más en cuanto a las actuaciones de planeamiento urbanístico obligadas a EIA extendiéndola a las posibles figuras de planeamiento que sustituyan a las actuales y estableciendo la condición de "siempre que se introduzcan elementos que afecten potencialmente al medio ambiente y que no se hubiesen puesto de manifiesto en figuras previas de planeamiento". Y continua "En este sentido, se consideran elementos que afectan potencialmente al medio ambiente los referidos a la Clasificación del Suelo, Sistemas Generales y Suelo No Urbanizable".

La EIA del Planeamiento Urbanístico en Andalucía

La Ley 7/1994 ha significado la materialización legislativa de un enfoque global sobre los problemas ambientales de la región y la superación de un punto de vista estrictamente conservador, como prioridad de la política ambiental, asumiéndose el planteamiento del "Desarrollo Sostenible" en el sentido de integrar las variables ambientales en las variables económicas y en el comportamiento social.

Uno de los ejes estratégicos de la citada Ley es el sometimiento al correspondiente proceso de prevención de las "actuaciones públicas o privadas, consistentes en la realización de planes o programas, proyectos de construcción, instalaciones u obras de cualquier otra actividad o naturaleza que se pretenda llevar a cabo en Andalucía". La prevención ambiental, a la cual dedica la citada ley uno de sus títulos y que se aplica en tres grados distintos, de menor a mayor, Calificación Ambiental, Informe Ambiental y Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), se considera, pues, el método más adecuado para analizar anticipadamente los posibles efectos sobre el medio y la salud humana de las actuaciones arriba indicadas.

La EIA, cuyo procedimiento se regula en el D292/1995, es el instrumento preventivo que se centra sobre las actuaciones a las que se presume una mayor capacidad de modificar, positiva o negativamente, el

medio ambiente, quedando incluido en alguna de las 29 categorías recogidas en su Anexo. Este instrumento permite a los órganos ambientales de la Comunidad Autónoma valorar las afecciones que se derivan de la puesta en marcha de un proyecto antes de que éstas tengan lugar, y en consecuencia autorizarlo, con o sin modificaciones, o desestimarlos.

El proceso requiere la elaboración del correspondiente EsIA, "aquellos documentos que de forma diferenciada deben presentar los titulares de planes, programas,..., en el que se recoja y analice la información necesaria para evaluar las consecuencias ambientales de la actuación que se pretenda ejecutar". La especificidad del planeamiento queda reflejada en el referido decreto estableciendo variaciones en el contenido del EsIA, artículo 12, con respecto al EsIA genérico de proyectos, y un procedimiento de aprobación que tiende a "incardinar el procedimiento ambiental en el sustantivo". Este EsIA se concibe como un documento integrante, aunque diferenciado, de los Planes Urbanísticos, que "incorporará, por un lado, la documentación ambiental de éstos y, por otro, contendrá la definición de los objetivos ambientales y los criterios generales de la protección y mejora del patrimonio ambiental".

Para conseguir que tanto el procedimiento de EIA como el propio EsIA sean válidos y eficaces en cuanto a la consecución de los objetivos perseguidos, y siempre que se parta de la premisa de que se trata de una nueva práctica que ha de afianzarse en términos instrumentales, técnicos y de aceptación social, es preciso la inclusión del EsIA en los trabajos de redacción del planeamiento, ya que, de otro modo, sólo se estaría justificando propuestas y decisiones ya tomadas, sin posibilidad de integrar la óptica ambiental preventiva en el planeamiento.

Tal y como se plantea en la legislación citada, el EsIA no ha de considerarse un documento orientado exclusivamente a superar el trámite administrativo de EIA y que una vez superado éste agota su validez y vigencia. Todo lo contrario, el EsIA, como ya se ha indicado, "es parte integrante de la Documentación Urbanística" y sus aspectos más relevantes se insertan en el planeamiento. Por un lado, al incluirse en la Memoria "la definición de los objetivos ambientales y criterios relativos a la protección y mejora del patrimonio ambiental así como la justificación e idoneidad ambiental de sus determinaciones" y, por otro lado, al tener que incorporarse el contenido de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) a las determinaciones del Plan. Además, tanto el EsIA (artículo 12.4.c) como la propia DIA hacen hincapié en las prescripciones de corrección, control y desarrollo ambiental del planeamiento - equivalente al PVA de los proyectos- lo que es garantía de la gestión del plan ambientalmente correcta y evidencia que en la técnica de EIA aplicada al planeamiento urbanístico ha de entenderse la prevención como una manera de posibilitar la gestión ambiental del propio plan.

La incorporación de la variable ambiental al proceso de toma de decisiones urbanísticas se justifica en que así lo prescribe la legislación autonómica en la materia, artículo 32 del D292/95, y es garantía de un resultado satisfactorio en el procedimiento administrativo de EIA. Pero encuentra su verdadero fundamento en las demandas de la sociedad actual que exige superar la aparente contradicción entre Desarrollo y Medio Ambiente. En este sentido, es evidente que un modelo de ocupación del territorio insostenible, puede agotar las potencialidades de desarrollos futuros.

La importancia de la variable ambiental en el planeamiento general se ha visto reforzada por el reciente cambio de la legislación urbanística en materia de Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo y, en concreto, con respecto a la Clasificación del Suelo. Antes de dicho cambio el Suelo No Urbanizable (SNU) lo constituían "los terrenos que el planeamiento general no incluía en ninguna de las clases de suelo anteriores", art. 12 del RDL 1/1992, y, por tanto, quedaban también al margen de la acción

urbanizadora. Ello coincide con una interpretación del urbanismo centrada en la Ciudad y en su expansión, para el cual era prioritario la delimitación precisa del espacio urbano preexistente y del espacio que se iba a incorporar a lo urbano, el Suelo Urbanizable (SUr).

Ahora, tras la aprobación de la reciente Ley 6/1998 Sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, se produce un giro sustancial, pues el SNU se define en positivo, clasificándose como tal "los terrenos ... sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación según la legislación sectorial" y los "que el planeamiento general considere necesario preservar por su valor... sujeción a limitaciones o servidumbres... así como aquellos otros que por su ubicación se consideren inadecuados para el desarrollo urbano racional", artículo 10 Ley 6/1998. El SUr, que será objeto prioritario de la acción urbanizadora, se define como el espacio residual entre el Suelo Urbano (SU) y el SNU. Es por ello que resulta imprescindible someter a un profundo examen integral el conjunto del territorio para identificar las zonas que reúnen determinadas cualidades o limitaciones y no deben ser transformadas. La precisión a la hora de delimitar las diferentes clases de suelo se mantiene en el SU preexistente y ha pasado del SUr al SNU.

Como no podía ser de otra forma, la aparición del procedimiento de EIA afecta a los principios sobre los que se fundamenta la práctica del urbanismo y, concretamente, de la actividad planificadora. Y esto es así porque al contemplar en el EsIA las incidencias ambientales de las decisiones y alternativas tomadas, habrá una tendencia en la planificación a asumir sólo las alternativas que unan a su viabilidad socioeconómica-territorial la viabilidad ambiental, y ello sólo puede hacerse integrando el criterio ambiental en el proceso de toma de decisiones.

El momento en el que ha de comenzar la realización del EsIA es un aspecto crucial por que condiciona la profundidad con que penetra el criterio ambiental preventivo en los trabajos de redacción del planeamiento. Parece lógico que antes de la elaboración de las propuestas, es decir, durante las fases de información y diagnóstico territorial y físico-ambiental se empiece a valorar la capacidad de acogida de las distintas partes del territorio de manera que sea un elemento más que informe la generación de alternativas. Pero es indispensable que antes del documento de Avance, y en adelante, el EsIA esté plenamente integrado en los trabajos de redacción, pues en el Avance están ya presentes las propuestas de ordenación y se inicia la fase de Memoria Resumen, lo que obliga, al menos, a una primera identificación de los impactos inducidos por el planeamiento.

Los contenidos clásicos del planeamiento urbanístico, tanto en el sentido de temática tratada como en el de proyectos emblemáticos de los planes, se enriquecerán con los nuevos problemas y soluciones de índole ambiental. Con ello se logra, además, que los planes urbanísticos se conviertan en una parte importante de la política ambiental de prevención y protección de los recursos naturales y se recupera, si bien, reinterpretada en clave de sostenibilidad y ampliada a todo el territorio, aquella aspiración higienista de los primeros planes urbanísticos.

Para conseguir ésto es condición necesaria que las propuestas del plan se ajusten a la capacidad y fragilidad del medio ambiente municipal y se atiendan determinados déficits ambientales, pero no es suficiente, ya que con ello únicamente se estaría reduciendo el potencial de impacto del plan sin llegar eliminarlo, pues toda propuesta que signifique una transformación urbanizadora del medio es en principio un impacto negativo. La condición suficiente ha de alcanzarse mediante la incorporación de medidas positivas que compensen la merma de recursos naturales inherentes al desarrollo del plan. Es lo que denominamos "contenido ambiental del Plan", esto es, un conjunto de propuestas puramente

ambientales, que incidan de manera positiva sobre el medio ambiente municipal y general.

[Juan José Caro]

» es *Geógrafo miembro de Ibermad. Cádiz*





MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PLANEAMIENTO

-Juan de Dios Sarazá Jimena-M^a Ángeles Gaitán Novo-

Introducción

El presente artículo trata de reflejar el panorama de la EIA del planeamiento urbanístico en el marco autonómico del Estado Español, lo cual no resulta fácil a tenor de la profusión de disposiciones normativas a este respecto, sus constantes modificaciones e innovaciones y a la dispersión de estos contenidos entre distintas materias del ordenamiento jurídico: Protección Ambiental (Impacto Ambiental, Protección del Ecosistema, Impacto Ecológico) y Urbanismo.

Lo que ha interesado en su redacción no han sido los diferentes procedimientos administrativos, órganos competentes, etc, sino saber qué es exactamente lo que se somete a Evaluación de Impacto Ambiental en cada Comunidad, el nivel de exigencias y cómo se aborda su tratamiento metodológico.

Finalmente, se ha prestado mayor atención a las normativas de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias que son, en nuestra opinión, las más avanzadas y las que más acertadamente se han acercado a los fundamentos de la E.I.A. de los instrumentos de Planeamiento. Cada una establece un modelo que probablemente será el que sigan el resto de comunidades en el futuro.

Antecedentes

LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Los antecedentes directos de la Evaluación de Impacto Ambiental en España se remontan al año 1985, año en el que la CEE promulgó la Directiva 85/337/CEE relativa a evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. La motivación de la Directiva del Consejo era dual; por un lado propiciar condiciones de igualdad de competencia, fundamento básico del mercado común y, por otra parte, realizar uno de los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la protección del medio y de la calidad de vida.

La directiva contiene dos anexos. Los proyectos o actividades incluidos en Anexo I, deberán someterse obligatoriamente a Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que los incluidos en el anexo II, entre los que figuraban los «trabajos de ordenación urbana» y los "trabajos de ordenación de zonas industriales" quedaba a criterio de los Estados miembros.

Legislación estatal

La incorporación al ordenamiento interno español de la ya citada Directiva se ha producido mediante Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (desarrollada por el Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio) que establece la obligación de someter a evaluación de

impacto los proyectos que en el mismo se recogen como Anexo, mediante la realización de un estudio del indicado impacto con el contenido que se señala, y con la obligación de ser sometido a información pública y demás informes que se establezcan.

El Anexo de la Ley estatal comprende todas las actuaciones relacionadas en el Anexo I de la Directiva, y añade cuatro del Anexo 2, entre las que no se encuentran ni los trabajos de ordenación urbana ni los de ordenación de zonas industriales. Es decir, la Legislación Básica estatal no somete a los instrumentos de ordenación urbana a Evaluación de Impacto Ambiental.

Legislación de las Comunidades Autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental establece tres procedimientos para la consideración de los efectos ambientales de las actuaciones, que, de mayor a menor importancia en relación a su incidencia ambiental son: evaluación de impacto ambiental, informe ambiental y calificación ambiental.

Para saber si una actividad está sometida a cualquiera de estos procedimientos de prevención ambiental, la Ley contiene tres anexos en los que se relacionan las actuaciones sometidas a cada uno de estos procedimientos de Prevención Ambiental:

Anexo I: Evaluación de Impacto Ambiental

Anexo II: Informe Ambiental

Anexo III: Calificación Ambiental.

En el epígrafe nº 20 del Anexo I se relaciona como actividad sujeta a Evaluación de Impacto Ambiental a «los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones».

Esta definición se concreta aún más en el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, que en el nº 20 de su Anexo establece que *«se entenderán sujetos a este Reglamento los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias y Complementarias o las figuras urbanísticas que las sustituyan, así como sus revisiones y modificaciones, siempre que introduzcan elementos que afecten potencialmente al medio ambiente y que no se hubiesen puesto de manifiesto anteriormente en figuras previas de planeamiento»*.

En este sentido, se consideran elementos que afectan potencialmente al medio ambiente los referidos a la clasificación del suelo, sistemas generales y suelo no urbanizable».

Del tratamiento del planeamiento urbanístico en la normativa andaluza destacar los siguientes aspectos:

- Es una de las pocas Normas autonómicas que somete al planeamiento urbanístico al procedimiento ambiental de mayor nivel de exigencia, que obliga a la realización de Estudio de Impacto Ambiental (Es.I.A.).
- Individualiza reglamentariamente el procedimiento administrativo y contenidos mínimos específicos para los Es.I.A. de planeamiento, así como para la Evaluación de Impacto Ambiental

de Planes y Programas de infraestructuras Físicas, lo cual no ocurre en las demás normativas autonómicas.

- No obstante, aunque establece unos contenidos mínimos específicos para el planeamiento, quizá éstos definen una metodología un tanto sesgada por la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, campo que cuenta con mayor tradición, cuando lo deseable hubiera sido una mayor interacción o incardinación con la estructura y contenidos característicos del documento de planeamiento en cada una de sus fases (Memoria informativa, Diagnóstico, Objetivos, etc.).
- En su aplicación práctica presenta algunos problemas, principalmente debido a que no distingue metodológicamente entre, por ejemplo, un Plan General de Ordenación Urbana y una Modificación Puntual, no siendo posible ni lógico aplicar en ambos casos la misma metodología.
- Otro aspecto que levanta cierta controversia es la relativa ambigüedad a la hora de definir qué supuestos están sujetos a Es.I.A. Por ejemplo, se ha constatado que según que provincia se exige Es.I.A. a la implantación de una gran instalación (sanitaria, comercial, de servicio municipal) en SNU, o para una ligera redelimitación de un sector de suelo urbano o urbanizable, cuyo nuevo perímetro incluya una mínima superficie anteriormente clasificada como SNU.
- No somete a Es.I.A. los instrumentos de desarrollo de planeamiento (planes parciales, proyectos de urbanización).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

A diferencia del resto de las CC.AA. en Canarias no es una ley ambiental la que regula esta cuestión, sino que se hace desde el campo del urbanismo, a pesar de que cuenta con la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, la cual establece tres categorías de evaluación que, de menor a mayor intensidad, son: la Evaluación Básica de Impacto Ecológico, la Evaluación Detallada de Impacto Ecológico y la Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, es en febrero de 1995, cuando se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, cuyas determinaciones son de aplicación a la totalidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico del territorio, y a sus modificaciones y revisiones cuando afecten a las propias determinaciones ambientales.

Estamos ante otro modelo, en el cual es la propia legislación urbanística la que regula las determinaciones ambientales que deben de incorporar los distintos instrumentos de planeamiento. Ello se traduce en la incorporación de la variable ambiental en el propio proceso de redacción del instrumento planificador, y no a través de un documento complementario e individualizado de Evaluación de Impacto.

La incorporación del contenido ambiental de manera detallada y expresa al proceso de planeamiento, se realiza desde la propia lógica de la legislación y de la ciencia urbanística. A pesar de esta procedencia, las exigencias de contenido ambiental que establece la norma canaria no son ni mucho menos baladíes, sino que, por el contrario, su materialización es altamente exigente en cuanto a capacidad técnica e interdisciplinariedad.

Ese rigor lleva a la Ley a establecer las determinaciones urbanísticas de contenido ambiental que habrán de contener los planes en cada categoría de suelo, y fija los contenidos ambientales de cada fase del

documento de planeamiento, desde la Memoria Informativa hasta el Estudio económico-financiero.

Un aspecto destacable es el reforzamiento de la figura del Avance de planeamiento como el momento procedimental idóneo para evaluar las alternativas de ordenación también en función de sus efectos ambientales.

El contenido reglamentario de las medidas de protección se extiende al ámbito del planeamiento de desarrollo, graduándose dicho contenido en función de las determinaciones propias de cada nivel, de forma que en cada uno de ellos se analicen y justifiquen ambientalmente las decisiones que les corresponda adoptar.

Se justifica así que las determinaciones que el Reglamento establece para las figuras de planeamiento territorial y municipal resulten notablemente más extensas que las fijadas para los instrumentos de desarrollo, dado que corresponde a aquella categoría de instrumentos las decisiones fundamentales en materia ambiental: la localización de los usos y actividades sobre el territorio y la fijación de su nivel de intensidad. Los restantes instrumentos de ordenación tienen por objeto detallar, desarrollar y ejecutar aquellas determinaciones en una sucesiva restricción del ámbito de resolución.

Merece la pena adentrarse en esta norma que ha abierto un camino que probablemente seguirán otras CC.AA. y que presenta indudables ventajas respecto a la evaluación individualizada del planeamiento, como son la economía de esfuerzos en la elaboración de la información, la plena integración de la variable ambiental en la norma urbanística o la simplificación de la tramitación administrativa del planeamiento. Se diría que la norma canaria ha sabido darle a la variable ambiental su verdadero peso específico en las determinaciones urbanísticas; quizá incluso se pudiera decir que esta norma es la que mejor asimila el concepto de medio ambiente. No en vano en el artículo 2.1. del Reglamento se proclama como objetivo fundamental de todo instrumento de planeamiento la calidad ambiental.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

El Decreto 45/1991, de 16 de abril sobre medidas de protección del ecosistema en la Comunidad Autónoma de Extremadura regula dos tipos de estudio de impacto ambiental: el detallado y el simplificado.

El Anexo II menciona, entre las «Actividades que han de ser objeto de estudio simplificado», los «Planes Generales, Normas Subsidiarias, planes parciales y especiales».

El art.5 determina de manera muy básica los contenidos que deberá contener un estudio abreviado.

A pesar de exigirse para el planeamiento estudio abreviado, el órgano ambiental podrá exigir un estudio más detallado cuando los instrumentos de planeamiento recaigan sobre una zona de gran interés natural o de valor ecológico importante.

Comentario:

- Se establecen dos tipos de estudios de impacto ambiental, estando sometido el planeamiento urbanístico al de menor exigencia ambiental (estudio simplificado).
- No establece unos contenidos mínimos específicos para el planeamiento. Los contenidos mínimos exigidos a los estudios simplificados no se adecuan a los requeridos para un documento de planeamiento, al estar pensados para proyectos específicos de actividades.

- Además del planeamiento general, incluye también planes parciales y especiales, pero no especifica nada acerca de las modificaciones puntuales y, sobre todo, de la revisión de planeamiento.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, en los Anexos II y III se relacionan las actuaciones que en esta etapa provisional deben ser objeto de estudio de Evaluación de Impacto Ambiental en uno de sus dos niveles, Evaluación Detallada o Evaluación Simplificada. Y concretamente para los Planes Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales y Especiales incluida la revisión y/o adaptación del Planeamiento se exige una Evaluación Simplificada.

El Anexo I en su nº5, expone que las E.I.A. simplificadas son evaluaciones medioambientales referidas a actuaciones que la Administración califique como de incidencia media. Su desarrollo y contenido es esencialmente el mismo que el de las E.I.A. detalladas, pero con un grado de profundización menor.

Comentario:

- Este Decreto es el más precoz de todo el panorama autonómico en la regulación de los estudios de impacto, no obstante se dictó con carácter de provisionalidad y aún sigue vigente.
- Se establecen dos tipos de estudios de impacto ambiental, estando sometido el planeamiento urbanístico al de menor exigencia ambiental (Evaluación simplificada).
- Como en el caso extremeño, no establece una metodología específica para el planeamiento, lo que devalúa en la práctica, su aplicación.
- Muy ambicioso en cuanto a los instrumentos de planeamiento susceptibles de evaluación: Planes Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales y Especiales incluida la revisión y/o adaptación del Planeamiento. En otro epígrafe incluye también grandes equipamientos sanitarios, comerciales, docentes y deportivos no previstos en el planeamiento vigente.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

El Decreto 50/91 de 29 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental en el art.3 establece dos categorías de evaluación: la Evaluación de Impacto Ambiental y el Informe de Impacto Ambiental.

En su Anexo II, que relaciona las actividades sujetas a informe de Impacto Ambiental, se cita a los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables o supongan alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable. El decreto 77/96 de 8 de agosto, añade la Delimitación de suelos urbanos y/o núcleos rurales, lo que supone una particularidad respecto de las demás legislaciones.

Comentario:

- Al igual que en Baleares y Cantabria, el planeamiento está sujeto al procedimiento de prevención ambiental menos exigente, y la Norma no contiene un procedimiento específico para él.

COMUNIDAD AUTONOMA DE VALENCIA

La Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental postula que la misma se aplicará a los Proyectos públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones, o cualesquiera otras actividades enumeradas en el Anexo (art.1.2).

En el Anexo de Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental figura en el nº8 g) los «instrumentos de ordenación del territorio».

El Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley, en su Anexo I nº8 g) considera dentro de estos instrumentos a los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables o supongan alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable.

Comentario:

- Normativa pionera en someter a E.I.A., el procedimiento más exigente de prevención ambiental, al Planeamiento Urbanístico. Antecedente de la Norma andaluza.
- No establece tampoco diferencia respecto a los Es.I.A. de Proyectos.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA

Según la Ley 1/1995 de 8 de marzo, de Protección Ambiental, los planes, obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en los anexos I y II de la presente Ley deberán someterse a los procedimientos de evaluación y calificación ambiental que se determinan en la misma (art.8).

El Anexo I entre las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, se menciona en el nº1 n) «planeamiento urbanístico: Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento, y sus revisiones, así como las modificaciones que reduzcan la superficie de suelo no urbanizable o incrementen el suelo industrial».

El procedimiento de evaluación de impacto será el establecido por la legislación básica del Estado, por las disposiciones contenidas en la presente Ley, por el desarrollo reglamentario de la legislación básica del Estado y demás normas adicionales de protección que se establezcan.

Comentario:

- Normativa prácticamente coetánea a la Ley Andaluza, que también exige Estudio de Impacto Ambiental al planeamiento, pero que no desarrolla procedimientos ni contenidos, remitiéndose a la Ley Básica estatal, lo cual no deja de ser extraño, ya que la Ley estatal no contempla la EIA del Planeamiento, por lo que no contiene un procedimiento administrativo o unos contenidos mínimos específicos aplicados al mismo. Eso significa, aparte quizá de no tener muy claro las peculiaridades de los instrumentos de ordenación urbana, que va a resultar complicado llevar a la práctica la norma murciana.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

La Ley 1/1995, 2 de enero de Protección Ambiental, en su art.5 declara que la clasificación del grado de protección para determinar el procedimiento correspondiente a cada actividad podrá ser:

- a) De evaluación del impacto ambiental.
- b) De evaluación de los efectos ambientales.
- c) De evaluación de la incidencia ambiental.

La Ley ordena que en el plazo de un año se promulguen sus correspondientes decretos determinando las actividades sujetas y el procedimiento para su declaración.

Hasta la fecha no ha salido ningún decreto de desarrollo encontrándose alguno de ellos, según información recabada de la Consejería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, en tramitación para su aprobación.

En relación al planeamiento, el art.21 de la Ley postula que «en los instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias habrá de tenerse en cuenta la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales. A este fin se determinarán reglamentariamente las medidas o condiciones tipo de protección de la naturaleza y el paisaje, así como de la calidad ambiental, que habrán de incorporarse al planeamiento". Al día de hoy no se ha promulgado el reglamento de desarrollo.

"No constituirá causa suficiente para modificar la clasificación original de un suelo como no urbanizable de protección especial el hecho de que el terreno o espacio hubiese sufrido cualquier clase de agresión que afectase a las causas o motivos que han justificado su clasificación».

Comentario:

- Actualmente existe un vacío legal en cuanto al análisis de las repercusiones ambientales de la ordenación urbana; es decir, el planeamiento urbanístico no es susceptible de ningún procedimiento de prevención ambiental.
- La Ley deja entrever que la normativa de desarrollo va a seguir el modelo canario en cuanto a que no considera el planeamiento objeto de E.I.A. individualizado, sino que pretende incorporar la variable ambiental dentro del proceso de planeamiento. Habrá que esperar a la promulgación del reglamento para conocer la plasmación concreta de esta idea.
- Tras la única mención concreta que hace al planeamiento referente a la no justificación del cambio de clasificación del SNU de Especial protección de espacios que hayan sufrido cualquier tipo de agresión, pretende atenuar el número de incendios intencionados en Galicia, fenómeno que ha adquirido una gran virulencia en esta Comunidad.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

En el Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación de impacto ambiental no se hace referencia al planeamiento como actividad sujeta a Evaluación de Impacto Ambiental; es decir, actualmente en Cataluña ni el planeamiento, ni sus instrumentos de desarrollo, ni siquiera actividades como polígonos industriales, o cualquier otro tipo de desarrollos urbanos en SNU, son susceptibles de Estudio de Impacto Ambiental en virtud de la legislación ambiental.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

La Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente, modificada por Decreto 1 agosto de 1996, regula una doble línea de protección: Evaluación de Impacto Ambiental y la de Calificación Ambiental (este último, actualización del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas). Respecto a la Evaluación, se remite en bloque a la normativa estatal básica, si bien amplía considerablemente el número de supuestos de proyectos, obras o actividades que han de someterse a E.I.A., los cuales aparecen recogidos en el Anexo II.

Ninguna figura del planeamiento urbanístico ni de sus instrumentos de desarrollo aparece incluida en la extensa lista del anexo II.

Sí se exige Estudio de Impacto Ambiental a determinadas actuaciones concretas como polígonos industriales, instalaciones recreativas y deportivas en suelo no urbanizable y parques metropolitanos, determinados campings en SNU, a cualquier construcción en SNU con más de 3.000 m³ construidos, etc.

Asimismo, incluye a las «actividades para las que se exija expresamente el análisis ambiental en el Planeamiento Urbanístico o en instrumentos o Planes de ordenación del Territorio.»

Comentario:

- No somete a Es.I.A. al Plan, sino a alguna de sus plasmaciones concretas. También es cierto que quizá sea la normativa más exigente en cuanto a número de actividades sometidas a E.I.A., no incluye planes ni programas, niveles en donde resulta más efectiva la prevención ambiental.
- Resulta curioso que la Ley otorgue potestad a las figuras de planeamiento general para que incluyan nuevas actividades sujetas a Es.I.A. dentro del municipio en cuestión. Esta es una cuestión controvertida en Andalucía.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

La Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, desarrollada por Decreto 209/1995, de 5 de octubre, comprende en el Anexo II como actuación sometida a evaluación simplificada de impacto ambiental en el nº 3.5 a los Planes Parciales que autoricen proyectos de infraestructura de polígonos industriales y Planes Parciales que autoricen proyectos de urbanización en zonas seminaturales o naturales.

Comentario:

- No somete el Planeamiento general a E.I.A., pero sí a proyectos concretos de desarrollos urbanos.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El Decreto 45/1994, de 4 de marzo, de Procedimiento de evaluación de impacto ambiental, somete a evaluación de impacto ambiental los proyectos de actividades comprendidos en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 de junio (Ley estatal), así como los previstos en leyes sectoriales, cuando su realización o autorización corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- La legislación ambiental no obliga a la E.I.A. del Planeamiento.

El resto de las Comunidades Autónomas no tienen promulgadas leyes de Protección o Impacto Ambiental ni urbanísticas que regulen específicamente el tratamiento de la variable ambiental de los instrumentos de planeamiento.

NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS REFERENTE A LA E.I.A. DE PLANEAMIENTO

Andalucía

- Ley 7/1994, de 18 de mayo de Protección Ambiental
- Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 292/1995, de 12 de diciembre)

Canarias

- Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento (Decreto 35/1995, de 24 de febrero)

Islas Baleares

- Reglamento de implantación y regulación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 4/ 1986, de 23 de enero)

Castilla y León

- Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales. Modificada por Ley 6/1996 y por Ley 5/1998, de 9 de julio
- Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 209/1995, de 5 de octubre)

Extremadura

- Reglamento sobre medidas de protección del ecosistema (Decreto 45/1991, de 16 de abril). Modificado por Decreto 25 de febrero de 1993

Cataluña

- Decreto 114/1998, de 7 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental

Galicia

- Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección del Medio Ambiente

Madrid

- Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente. Modificada por el Decreto 123/1996, de 1 de agosto

Murcia

- Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente

Valencia

- Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental
- Reglamento para la ejecución de la Ley de Impacto Ambiental (Decreto 162/1990, de 15 de octubre)

Aragón

- Decreto 45/1994, de 4 de marzo, de Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Cantabria

- Decreto 50/1991, de 29 de abril de Evaluación de Impacto Ambiental. Modificado por Decreto 77/1996, de 8 de agosto





INCERTIDUMBRES Y PROBLEMAS PLANTEADOS EN LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

-Reyes Muños Iribarren-

Sin pretender ser exhaustivos, y considerando lo novedoso de estos estudios de impacto, son varias las incógnitas todavía por resolver y las decisiones a tomar y afianzar, tanto por parte de los técnicos medioambientalistas, como por los arquitectos y administraciones contratantes. Hacen generalmente referencia a la indefinición existente en cuanto a los contenidos de un estudio de impacto ambiental de estas características, y podrían considerarse, entre otras, las siguientes:

- En los estudios de impacto ambiental para los instrumentos de planeamiento urbano se plantea la dificultad de que no se evalúan acciones concretas de un proyecto específico, sino un conjunto de actuaciones con diverso grado de definición, y que responden, además, a la expresión técnica de una voluntad política.

Suponen, junto a los planes y programas de infraestructuras físicas, los únicos dos supuestos de los 29 especificados por la legislación ambiental andaluza para los que se requiere estudio de impacto ambiental que no responden a proyectos o actuaciones concretas. Si a ello se añade la carga política presente en los documentos (reflejo de los intereses del gobierno municipal), y el hecho de que en ocasiones las propuestas establecidas presentan cierta indefinición en sus contenidos, como ocurre con algunos suelos urbanizables (tanto programados como no programados) sobre los que se resuelve que sean los respectivos planes parciales y programas de actuación urbanística los que regulen las determinaciones al respecto, pueden entenderse las dificultades a las que desde un principio hay que enfrentarse en la realización de este tipo de estudios de impacto ambiental.

No obstante, tienen de interés el dar respuesta a la necesidad existente de estudiar los efectos ambientales ya desde la planificación, consiguiéndose con ello introducir consideraciones ambientales en una fase previa a la de proyecto o actuación, con el consiguiente abaratamiento y sobre todo aumento de eficacia de las medidas de protección.

- Los estudios de impacto ambiental para los instrumentos de planeamiento urbano mantienen un carácter genérico, ya que emplean un concepto amplio de medio ambiente donde se engloban aspectos físico-territoriales y urbanos.

El objetivo final de la Evaluación de Impacto Ambiental será prever que la ordenación propuesta por el planeamiento urbanístico garantice, previa incorporación de las medidas correctoras necesarias, la mayor calidad ambiental posible a los habitantes del municipio. Para ello deberá suponer un elemento de control en cuestiones tales como eliminación de residuos sólidos, depuración y vertido de aguas residuales y salvaguarda de singularidades del medio natural y el patrimonio histórico-cultural, y definir, asimismo, las medidas correctoras que garanticen la integración ambiental de las propuestas o acciones consideradas.

En las actuaciones de planeamiento urbanístico, la principal causa generadora de impacto deriva del hecho de la ocupación de suelo, que implica una modificación de sus características naturales y de sus valores de conservación, lo cual genera claras repercusiones medioambientales.

Así pues, las propuestas con referencia espacial permiten una mayor definición a la hora de identificar impactos y prescribir medidas correctoras, mientras que las actuaciones o determinaciones no referidas directamente a la ocupación del suelo, plantean cierta problemática con respecto a si deben o no ser contempladas desde el medio ambiente, al corresponder a aspectos meramente urbanísticos y/o dependientes de la gestión municipal.

Posibles ejemplos serían los casos del abastecimiento y saneamiento, ya que si bien desde el estudio de impacto ambiental debe contemplarse la dotación de estos servicios a la población, y la obtención de suelos para sus instalaciones, entrar en consideraciones sobre la capacidad de los depósitos o el tipo de depuradora a construir, podría ser considerado, con carácter general, un exceso de las prerrogativas medioambientales. Numerosos serían los casos a mencionar en los que no se encuentra nítidamente definido el límite entre los aspectos medioambientales y los específicamente urbanísticos, surgiendo discrepancias por parte de los arquitectos y/o los ayuntamientos en cuanto a un posible exceso de atribuciones por parte de la Consejería de Medio Ambiente o los propios técnicos medioambientalistas.

Una posible solución sería, en el caso de que se opte por dictaminar medidas correctoras en relación a estos aspectos más propiamente urbanísticos, considerarlas con carácter de directrices o recomendaciones, a las que cabría añadir otras propuestas o actuaciones de mejora general del medio ambiente municipal (replantaciones, planes especiales de mejora, etc.), y que tampoco tendrían carácter vinculante.

- En relación con el punto anterior, cabe añadir que existe, asimismo, una gran dificultad para abordar las cuestiones relacionadas con el denominado "medio ambiente urbano", debido a que se trata de un concepto todavía ambiguo. Cuando se pretende concretar, según el profesional o colectivo de que se trate, los resultados son muy diversos: para algunos se equipara a ambiente urbano, para otros a equipamientos relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos, parques, jardines y árboles en la ciudad, microclima urbano, tráfico, carril-bici, etc.

Aun está por definir qué es lo que realmente se debería en este sentido abordar desde un Es.I.A. de planeamiento y cómo hacerlo. El reglamento de E.I.A. andaluz no supone una ayuda en esta cuestión, ya que en ningún momento define contenidos específicos del Es.I.A. en suelo urbano consolidado. La normativa ambiental se centra en el territorio exterior al núcleo urbano, es decir, en las áreas periurbanas y el medio natural y/o rural.

- El estudio y análisis ambiental del territorio, uno de los contenidos especificados por el Reglamento de EIA para los estudios de impacto ambiental de la planificación urbana, admite varias interpretaciones, aun cuando dicha reglamentación establece que constará de: a) descripción esquemática de las unidades ambientalmente homogéneas del territorio; b) descripción de los usos actuales del suelo; c) determinación de las áreas relevantes en cuanto a conservación, fragilidad, singularidad o especial protección; y d) incidencia de la normativa ambiental.

La definición de las unidades ambientalmente homogéneas que conforman el territorio, entendidas como áreas sometidas a condiciones ambientales y presiones urbanas similares, requiere

información precisa sobre las características del medio físico (geología, geomorfología, suelos, clima, hidrología, vegetación, fauna, usos del suelo y paisaje) y la forma de ocupación del territorio por procesos urbanos (sistemas de urbanización, viario, distribución de actividades urbanas, equipamientos y espacios libres).

Estos análisis e informaciones pueden ser planteados de muy distinta forma por los equipos redactores, optando unos por un desarrollo clásico y exhaustivo de los elementos del medio físico y del espacio urbano hasta concluir con la definición de las unidades ambientales, mientras otros entienden que el contenido debe centrarse en estructurar directamente el territorio municipal en diferentes unidades ambientales mediante la integración de sus características físicas y sus tipos de ocupación y usos del suelo.

Esto último siempre que la información necesaria para conocer de forma completa y correcta la realidad territorial del municipio se encuentre ya incorporada al planeamiento urbanístico en la Memoria Informativa, en cuyo caso sería innecesario profundizar en su conocimiento y reiterativo el recoger la información ya analizada en un documento que se encuentra además incorporado al procedimiento administrativo (el expediente a remitir a la Agencia de Medio Ambiente debe contener toda la documentación del planeamiento).

No obstante, en aquellas ocasiones en que los estudios recogidos en las correspondientes Memorias Informativas sean insuficientes para formalizar la identificación de las mencionadas unidades ambientales, bien por no existir información sobre determinadas variables (como podría ocurrir con el paisaje, recientemente incorporado a los estudios de medio físico), o bien por encontrarse desfasados debido a la antigüedad de la fecha de su realización, los Estudios de Impacto Ambiental deberían suplir estas carencias, profundizando en los aspectos necesarios hasta conseguir un completo y actualizado conocimiento del territorio municipal. Estos nuevos informes al formar parte del Estudio de Impacto Ambiental, completarán la Memoria Informativa, siendo, además, incorporados a la documentación del planeamiento, al ser el Estudio de Impacto Ambiental parte integrante de él.

- La diversidad y grado de indefinición de las actuaciones recogidas en los documentos de planeamiento urbanístico dificulta la aplicación de una metodología tradicional de valoración de impactos.

Esta valoración de impactos debe efectuarse desde el punto de vista de la ocupación de suelo, aunque considerando tres factores de interés: a) la calidad de los elementos del medio a modificar; b) el modo en que dichos elementos se verán modificados, es decir, la forma en que se produce la ocupación; y c) las externalidades que dicha ocupación generará al resto de la comunidad que debe soportarla y de su relación o balance respecto a la mejora socioeconómica que lleve aparejada.

En relación a esto, se estructura la valoración e identificación de los impactos a través de la clasificación y calificación del suelo, y la repercusión de cada una de ellas sobre los elementos más representativos del medio físico y del medio socioeconómico, incorporando, además, la estructura urbana y las infraestructuras territoriales.

En la valoración de los distintos impactos previsibles se distingue básicamente entre efectos positivos y negativos (y dentro de éstos críticos, severos, moderados, leves y neutros), ya que al ser la principal causa generadora de impacto la ocupación de un suelo que, previsiblemente no

volverá a recuperar sus características originales, otra catalogación de los efectos como temporales o permanentes, continuos o discontinuos, recuperables o irrecuperables, carece en principio de interés.

- Por último, comentar que, asimismo, existe confusión por parte de los responsables municipales en cuanto al tratamiento de las distintas actividades impactantes de un municipio dentro del Es.I.A. del documento de planeamiento.

En este sentido, el Es.I.A. debe mantener un marcado carácter generalista, analizando globalmente la propuesta de ordenación planteada sobre el territorio municipal, y no convertirse en el Es.I.A. individualizado de cada una de las actividades impactantes en el municipio (canteras, vertederos, polígonos ganaderos, etc.), que, por otra parte, están sujetas a su propio procedimiento de prevención ambiental. No obstante, estos aspectos pueden ser considerados en el capítulo de "Otros impactos ambientales", y contemplados en el análisis de la regulación normativa según se prohíban o permitan tales usos y actividades en las diferentes categorías de suelos clasificados.

[Reyes Muños Iribarren]

» es Geógrafa miembro de Territorio y Desarrollo (TEYDE). Sevilla.





ALGUNAS CUESTIONES SOBRE PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

-Ana Rosa Campayo Rodríguez - Juan E. Mena Cabezas-

La obligación de someter el planeamiento al procedimiento de Evaluación Ambiental ha alterado el proceso de elaboración de los documentos urbanísticos, motivado principalmente por el desajuste que existe en el desarrollo reglamentario. Es conocido que han surgido problemas, algunos se están resolviendo con la operativa de trabajo, tanto en función de los equipos redactores, como de la administración contratante; sin embargo, en otros casos, la solución pasa por medidas que han de tomar las dos administraciones competentes, Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Medio Ambiente.

De forma genérica estos problemas de desajuste se producen en el procedimiento y en la metodología. El argumento de este artículo estará centrado en algunas reflexiones sobre estas dos cuestiones.

En el caso del procedimiento, se destacan los distintos contenidos documentales de ambos instrumentos documento de planeamiento y documento de evaluación ambiental y su tramitación, que han generado importantes perturbaciones en la dinámica de elaboración del planeamiento.

Así, el EsIA tiene como primer documento la Memoria Resumen, que el reglamento establece para la fase de Avance, y que es un documento opcional aunque recomendable y formalmente ha de contener *los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento urbanístico*, mientras que el Avance de planeamiento, que culmina la fase de información y diagnóstico, es el documento clave para la formalización posterior de la intervención urbanística. En él se han de establecer, justificadamente, los objetivos y el modelo de ordenación que se pretenderá desarrollar, teniendo que plantear por tanto las alternativas de intervención.

Igualmente el desajuste, en esta primera fase, se produce en la tramitación. Mientras que la Memoria Resumen sólo conlleva su presentación al órgano ambiental y un proceso de consultas previas, El Avance es sometido, además de a consultas previas, a Información Pública, dándole pues difusión más allá del ámbito administrativo. El modelo territorial que se propone para el municipio está, por tanto, muy definido.

No parece, pues, adecuada la escasa trascendencia de la Memoria Resumen, pues es claro que previo al diseño formal de las intervenciones la discusión más importante se debería establecer en el modelo y sus alternativas, en función de las características del municipio, tamaño, posición recursos, riesgos, potencialidades, déficits; y en determinar la capacidad de acogida.

Así, sería más oportuno que algunos de los contenidos de el propio EsIA pudieran incorporarse a esta fase del Avance del planeamiento, especialmente aquellos que establece los puntos 1 y 2 del art. 12 del Reglamento, la Descripción Esquemática de las Determinaciones Estructurales, y Estudio y Análisis del

Territorio Afectado. Es decir, aquellos que conllevan una valoración ambiental del territorio objeto de la planificación, su capacidad de acogida, transformaciones, etc., y el análisis ambiental de los objetivos, alternativas y modelo propuesto por el planeamiento.

Ello permitiría llevar a cabo las necesarias correcciones de ese modelo de ordenación antes de que se sistematice mediante la concreción de las actuaciones y las determinaciones normativas del documento de Aprobación Inicial. De esta forma, se evitaría en esta fase de Aprobación Inicial una vuelta atrás en aquellos aspectos que son propios de planteamientos de partida: necesidad de nuevos desarrollos, capacidad de usos, protecciones, déficits, sistemas generales..., dejando para esta segunda fase la valoración de las acciones y determinaciones concretas y las recomendaciones para minimizar los impactos.

Sí todo lo anterior está relacionado con la necesidad de acompasar dos procesos, otros problemas surgen en el método que ha de seguirse en ellos. En unos casos vienen derivados de las diferentes figuras de intervención que la ley urbanística establece; en otros, de los criterios y herramientas técnicas para analizar e intervenir en el territorio.

La experiencia acumulada en urbanismo y la formación de muchos profesionales y técnicos dedicados a ello, ha facilitado la asimilación de técnicas de manejo y elaboración que han ido mejorando los documentos. Aunque no exentos de errores, las posiciones maximalistas e intervencionistas son, en la actualidad, menos usuales. Sin embargo, son aún escasos los documentos que cuentan con planteamientos activos desde un punto de vista ambiental. Así lo frecuente es proteger, es decir restringir las acciones posibles sobre algún elemento o área, por el contrario apenas se corrigen los daños ocasionados por acciones anteriores, y aún menos se contemplan realmente nuevas intervenciones que reconduzcan procesos, ni tampoco se sopesan sobradamente los efectos que algunas determinaciones tanto normativas como de implantaciones tienen sobre el territorio.

Ahora, por la necesidad de cumplimentar el trámite administrativo que implica la Evaluación Ambiental, es cuando realmente se están llevando a cabo estos planteamientos, incluso se facilita la labor técnica frente a las posiciones políticas a la hora de restringir acciones escasamente justificadas o viables en la escala municipal.

Esta incorporación ha conllevado, pues, la plasmación efectiva de algunos criterios que si bien estaban presentes en la legislación e incluso en los Pliegos de Prescripciones Técnicas de los documentos de planeamiento, no eran comúnmente manejados. Sin embargo, han surgido otros problemas de índole metodológica, derivados fundamentalmente de la duplicidad documental y de la interpretación técnica de la Evaluación Ambiental.

Formalmente, la Ley obliga a elaborar dos documentos el de planeamiento y el EsIA, pero habría que preguntarse si es necesario duplicar las tareas, es decir, levantar dos veces la Información, valorar dos veces los efectos que el modelo de ordenación propuesto y sus alternativas tienen sobre el territorio y así sucesivamente. Sí bien desde una posición ambientalista, como vulgarmente se denomina, parece que la Información Urbanística no sirve para elaborar el EsIA, y aún menos los análisis que se han de llevar a cabo, no parece lógico que sea así, máxime cuando los Pliegos de Prescripciones Técnicas en vigor para la elaboración del planeamiento general contienen expresamente algunos de estos criterios.

Pero, sin lugar a dudas, el problema más común viene dado por la interpretación del Reglamento para la valoración de los impactos. La práctica está demostrando la falta de una metodología clara para los

técnicos que realizan los EsIA. Se podría decir que existen tantos modelos de los EsIA como empresas o profesionales dedicados a este campo. Así la experiencia profesional en origen de estos técnicos está afectando al contenido, enfoque y método. Los que han estado vinculados a los EsIA de proyectos e instalaciones traspasan ese método al planeamiento, convirtiendo las acciones y determinaciones del plan en actuaciones cuantificables. Mientras que, los que provienen del campo del urbanismo, mantienen unos métodos más cualitativos, huyendo de fórmulas matriciales, centrándose en esquemas de relación causa-efecto.

En ambos casos se pueden obtener resultados ciertos, pero las lagunas son importantes, máxime cuando la experiencia es escasa y el planeamiento no sólo conlleva actuaciones directas sobre el medio, sino también otro tipo de acciones cuyos efectos son indirectos y a largo plazo.

Esta misma observación podría traspasarse al ámbito de la administración, cuyas declaraciones de impacto son heterogéneas en cuanto a los contenidos y nivel de exigencia; en algunos casos se han establecido criterios muy estrictos que han propiciado un replanteamiento del propio plan en otros se asumen las determinaciones del plan y apenas se establecen otras medidas que las que contempla el EsIA.

De todo ello y como fórmula de resolver algunas de estas cuestiones se han establecido algunas estrategias, entre ellas cabe destacar la contratación conjunta del plan y el EsIA por parte de algunas administraciones (Diputaciones, Ayuntamientos, Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas). La composición interdisciplinar de los equipos de redacción de ambos documentos y las sinergias que se establecen están dando resultados positivos. En otros casos, aún con equipos distintos, la colaboración entre ellos, iniciándose en el Avance, favorece un consenso en aquellos temas más conflictivos, llegándose a un documento de Aprobación Inicial carente de acciones no asumibles.

De esta forma la dinámica urbanística ha seguido su curso, pero sin duda las cuestiones de fondo han de ser resueltas de forma institucional. Aquí, como en el resto de este monográfico, se ha pretendido hacer una aproximación a algunas de ellas, siendo muchos más los planteamientos existentes y posibles sobre este tema que, sin lugar a dudas, y bajo la opinión personal, ha sido muy positivo para la práctica urbanística en nuestra Comunidad Autónoma.

[Ana Rosa Campayo Rodríguez]

» es Geógrafa miembro de grupo ENTORNO S.L. Sevilla

[Juan E. Mena Cabezas]

» es Biólogo miembro de grupo ENTORNO S.L. Sevilla

