

EUROPA Y EL URBANISMO. LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES

Andreas Hildenbrand Scheid

Asesor de Análisis Territorial y Estructural
de la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía;
Profesor del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio
(ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla).

andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es

*IV Congreso de Derecho Urbanístico ("50 años de urbanismo"), Las Palmas
(Gran Canaria), 8, 9 y 10 de noviembre de 2006.*

Si se toma en serio el desarrollo sostenible como principio rector de acción, la evaluación de las posibles repercusiones de las actuaciones públicas y privadas en el medio ambiente se convierte en una herramienta obligada para prevenir a tiempo estas repercusiones o, al menos, adoptar las medidas correctoras o de compensación pertinentes.

Desde mediados de la década de los ochenta se practica dentro de la Unión Europea, sobre la base de las Directivas comunitarias 85/337 y 97/11 y la legislación respectiva de los Estados miembros, la evaluación de impacto ambiental (EIA) a la escala de proyectos. No obstante, este instrumento técnico y procedimiento administrativo se ha revelado como insuficiente. No sirve para valorar los efectos sobre el medio ambiente que resultan de la acumulación de varios proyectos en una misma zona y, sobre todo, la evaluación se realiza demasiado tarde, sobre un proyecto elaborado y cerrado, de modo que apenas existen alternativas auténticas respecto a la localización o los trazados. Estas decisiones relevantes ya han sido adoptadas previamente en un plan o programa que fundamenta y legitima el respectivo proyecto, que, sin embargo, no ha sido objeto de una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

Para superar estos y otros problemas de la EIA de proyectos, se aprobó el 27 de junio de 2001 la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos

de determinados planes y programas en el medio ambiente, la llamada evaluación ambiental estratégica (EAE). La ponencia esboza de forma sintética los elementos centrales de esta norma comunitaria, es decir, los objetivos y el ámbito de aplicación de la Directiva (con una mención expresa de los planes/programas de ordenación del territorio urbano y rural y los planes/programas de utilización del suelo), las obligaciones generales y el procedimiento de evaluación (elaboración del informe medioambiental, consultas y publicación, junto al plan/programa aprobado, de una Declaración de Síntesis).

Pero, sobre todo, se resaltan los tres grandes elementos innovadores de la Directiva. En primer lugar, el hecho de que la evaluación ambiental de planes/programas se efectúa desde el primer momento del proceso de planificación/programación, lo cual significa que los aspectos ambientales se tratan a un nivel estratégico, es decir, tan pronto como sea posible en la cadena de decisión, adelantándose la evaluación ambiental a la fase de anteproyecto. En segundo lugar, el entendimiento de la evaluación como una tarea de carácter continua que opera en todas las fases del proceso de planificación/programación. En tercer lugar, la consideración de la participación pública como un elemento integrado en todas las fases del proceso de planificación/programación, con la consecuencia de que el diseño de un plan o programa se realiza desde el primer momento con el concurso del público.

Precisamente este último aspecto constituye un avance importante de la EAE según la Directiva respecto a la EIA de planes y programas en materia de ordenación del territorio y urbanismo que ya antes de la aprobación de dicha Directiva en varias Comunidades Autónomas españolas y Regiones italianas ha sido objeto de regulación jurídica y práctica administrativa. En la mayoría de los casos, la EIA de planes y programas de ordenación del territorio y urbanismo, que de forma voluntaria también se ha practicado para este tipo de planes por algunos Länder alemanes, contempla la participación sólo en los períodos de información pública legalmente establecidos, posibilitando la presentación de alegaciones sobre un documento de plan ya elaborado en lo esencial.

Por otra parte, en el marco del análisis de la Directiva la ponencia también señala las doce cuestiones relevantes que han de tenerse en cuenta para evaluar en el marco de la EAE la sostenibilidad de los planes territoriales y urbanísticos: 1) un modelo polinuclear y compacto del desarrollo urbano, 2) la escala del planeamiento, 3) un sistema de suelo no urbanizable consistente, 4) la permeabilidad ecológica del espacio construido 5) el paisaje, 6) la ubicación de la actividad, 7) el incremento de la movilidad obligada y el grado de eficiencia económica, social y ambiental, 8) la compatibilidad y diversificación de las actividades, 9) la seguridad humana y la salud, 10) los recursos estratégicos, 11) las oportunidades de las personas y 12) el cambio climático y la biodiversidad.

La Directiva es un texto de mínimos, los Estados y, en su caso las Regiones con competencia legislativa, pueden desarrollarla y, por tanto, introducir mejoras. En este sentido el bloque central de la ponencia está dedicado al análisis de la transposición de la Directiva en el Derecho de los países europeos, prestando especial atención a la comparación del caso de España con los de Italia y Alemania. Ambos son países donde, al igual que las Comunidades Autónomas en España, las instancias regionales (Länder, Regiones) son especialmente activos en el incipiente proceso de implementación de los requerimientos de la Directiva.

En Alemania, al igual que en Francia y el Reino Unido, el legislador a nivel nacional ha cumplido el plazo establecido en la Directiva para la transposición (antes del 21 de julio de 2004) en lo que respecta a la legislación sobre los planes de ordenación del territorio y urbanismo; a diferencia de lo ocurrido a nivel nacional en España (Ley 9/2006, de 28 de abril) e Italia (Decreto Legislativo 152/2006, de 3 de abril) donde la norma estatal de transposición se aprobó en 2006. De todas formas, varias Regiones italianas y Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Cantabria, Madrid, País Vasco, Valencia, Cataluña, Navarra) con la aprobación de leyes ambientales o en materia de ordenación del territorio y urbanismo se han adelantado a la inercia del legislador estatal en este asunto. Una especial atención a la EAE de los planes

urbanísticos se observa en el Proyecto de Ley de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art.38) y en el Anteproyecto de Ley de Control Ambiental Integrado de la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 23). En el caso italiano merece ser destacada la previsión recogida en el art. 6 del citado Decreto Legislativo que establece una Comisión Técnica para Evaluaciones Ambientales. Este órgano consultivo, compuesto por 68 expertos, puede entenderse como un instrumento para garantizar un estándar mínimo de calidad exigible a las EAE de planes/programas de competencia estatal.

En Alemania, donde al igual que en Italia existe una planificación paisajística, la EAE se conecta en el marco de la planificación urbanística con otros procedimientos de evaluación ambiental ya existentes en este país, lo cual supone una racionalización del esfuerzo administrativo. Otro ejemplo de esta racionalización es la “división de trabajo” entre las evaluaciones ambientales que se realizan en los diferentes niveles jerárquicos de planificación. Por ejemplo, si en un Municipio alemán se ha realizado ya una EAE para el Plan de Usos del Suelo, la posterior EAE para el correspondiente Plan de Edificación debe restringirse a adicionales u otros efectos ambientales significativos. En suma, la aplicación de la EAE en el planeamiento urbanístico en Alemania permite estudiar bien el cumplimiento de la Directiva en cuanto a la previsión de su artículo 4 de incorporar la EAE en procedimientos vigentes y de evitar duplicidades mediante la división de trabajo entre las evaluaciones en los diferentes niveles jerárquicos de planificación. Entre los Planes de Usos del Suelo que actualmente son objeto de una EAE se comenta el caso de la EAE para el Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional para el área metropolitana de Frankfurt. Esta figura de planificación pensada para espacios metropolitanos es una de las grandes innovaciones en el sistema de planificación territorial-urbanístico de Alemania. Supone una agilización y simplificación del proceso de planificación, porque fusiona en un único documento el plan de ordenación del territorio subregional y los Planes de Usos del Suelo de los municipios que forman parte del ámbito territorial de esta nueva figura de planificación (en el caso del espacio metropolitano de Frankfurt son 75 municipios).

Las experiencias con la EIA de proyectos han puesto de manifiesto que su aplicación en no pocos casos ha sido deficiente, tanto desde el punto de vista administrativo como desde la perspectiva de la calidad técnica. Por ello, instrumentar medidas adecuadas para garantizar una puesta en práctica eficaz de la EAE de planes y programas se convierte en uno de los retos mayores del futuro.

Para afrontar con éxito este reto, es imprescindible avanzar en tres direcciones: en primer lugar, impulsar desde las Administraciones públicas la participación pública en el procedimiento de la EAE, en segundo lugar, establecer requisitos para que la EAE se lleve a cabo con la calidad técnica necesaria y 3) velar por una aplicación uniforme de la EAE en los diferentes Estados de la UE, a fin de evitar que la EAE en algunos países se realice con mayor y en otros con menor rigor. A tal respecto, la ponencia ofrece ejemplos de buenas prácticas de la experiencia europea comparada. Éstos se refieren, por un lado, a la importancia del *soft law*, es decir, la publicación de manuales e instrucciones por parte de las Administraciones públicas (tal y como ocurre en el Reino Unido, los Länder alemanes o Cataluña) que ofrecen orientaciones técnicas para una correcta realización de la EAE en el ámbito de los planes de ordenación del territorio y urbanismo. Por otro lado, ha de insistirse en la relevancia de la cooperación entre los Estados y entre las Regiones de la UE para intercambiar conocimientos y experiencias.

En este contexto el proyecto Enplan (<http://www.interreg-enplan.org>), una cooperación entre diez regiones españolas e italianas que culminó en la publicación de una Guía de evaluación ambiental de planes y programas supone un avance importante, por asentar para dicha evaluación una metodología sólida y sobre todo común y compartida. La incorporación de esta metodología, que da un pleno cumplimiento a las exigencias de la Directiva 2001/42/CE, en los respectivos ordenamiento jurídicos internos constituiría un paso sustancial hacia la unificación de los criterios de aplicación de la EAE en los distintos territorios de la UE.

