

Ci[ur] 81

CUADERNOS DE
INVESTIGACIÓN
URBANÍSTICA

ASPECTOS CRÍTICOS EN LA EVALUACIÓN
AMBIENTAL DE PLANES URBANÍSTICOS

Enrique de la Villa Polo

MARZO – ABRIL 2012

**ASPECTOS CRÍTICOS
EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL
DE PLANES URBANÍSTICOS**

EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

ENRIQUE DE LA VILLA POLO
Arquitecto

Recepción: 27/07/2011

Aceptación: 22/10/2011

Este documento es un resumen del trabajo de investigación "Aspectos críticos de la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos. El caso de la Comunidad de Madrid" tutelado por el profesor Agustín Hernández Aja durante el curso 2009-2010, en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Marzo / Abril 2012

Director:	José Fariña Tojo
Consejo de Redacción:	
<i>Director</i>	Ester Higuera García
<i>Jefe de redacción</i>	María Emilia Román López
<i>Vocales</i>	Julio Alguacil Gómez (Univ. Carlos III de Madrid), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Mariam Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Fernando Roch Peña (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
Consejo Asesor:	M ^a Teresa Arredondo (Directora de Relaciones con Latinoamérica, Univ. Politécnica de Madrid), Luis Maldonado (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas, Fernando de Terán
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. N ^{al} . del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Marta Casares (Univ. N ^{al} . de Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. N ^{al} . S. Agustín Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (U. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (UAM Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. N ^{al} . de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. N ^{al} . de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Paz Walker (Univ. de la Serena, Santiago de Chile, CHILE), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO)

Maquetación: Antonio Jesús Antequera Delgado: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Distribución: Maireia Libros: distribucion@maireia-libros.com

© **COPYRIGHT 2012**

ENRIQUE DE LA VILLA POLO

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

Año V, Núm. 81, marzo-abril 2012, 86 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

DESCRIPTORES:

Evaluación Ambiental Estratégica / Procedimiento Administrativo / Planeamiento Urbanístico / Aspectos críticos / Comunidad de Madrid.

KEY WORDS:

Strategic Environmental Assessment / Legal Procedures / Urban Planning / Critical Issues / Community of Madrid.

RESUMEN:

En el presente trabajo se identifican los aspectos que condicionan la eficacia de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica aplicables para la elaboración de documentos de planeamiento urbanístico. Para ello se revisa el marco teórico de la Evaluación Ambiental de planes y programas, identificando sus componentes y características, independientemente de la regulación aplicada. A continuación se analiza el marco jurídico de la *Evaluación Ambiental Estratégica* en la Comunidad de Madrid, en la escala europea, estatal y autonómica, identificando y comparando los modelos y procedimientos derivados. Puesto que la regulación legal de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica es aplicable, con carácter general, a todos los planes y programas, se estudian las características que diferencian a los Planes de Ordenación Urbanística de otros documentos estratégicos. Analizando el modo en que los procedimientos legales estudiados, recogen los mecanismos requeridos para responder a las características de los Planes de Ordenación, se identifican los aspectos críticos que condicionan su eficacia. Finalmente se revisa la aplicación de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica en la Comunidad de Madrid, y la manera en que los aspectos críticos estudiados comprometen sus objetivos, apuntando cambios y actuaciones necesarias para mejorar el resultado.

ABSTRACT:

This paper identifies those factors affecting the effectiveness of Strategic Environmental Assessment procedures applied to urban planning. It reviews the theoretical framework of Environmental Assessment of plans and programs, identifying its components and features, regardless of the regulation applied. Then it is studied the legal framework for Strategic Environmental Assessment in Madrid, at the European Community, national and regional levels, comparing its models and procedures. Since the legal procedures for Strategic Environmental Assessment is applicable to all plans and programs, we study the characteristics that differentiate urban plans from other strategic documents. Analyzing how the legal procedures studied, include the required mechanisms to respond to the characteristics of urban plans, it is identified critical issues that determine its effectiveness. Finally, it is reviewed the implementation of procedures for Strategic Environmental Assessment in the Community of Madrid, and the way the critical issues, undertake their objectives, pointing out changes and actions required to improve the outcome.



Figura 0. Vista parcial de Nueva Seseña (Seseña, Toledo). Plan urbanístico para 13.508 viviendas, aprobado sin garantía de suministro para abastecimiento de agua.

Fuente: Archivo del autor

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

This document is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

ÍNDICE

1	Introducción	06
1.1	Antecedentes	06
1.2	Interés de la investigación	07
1.3	Hipótesis y objetivo	07
1.4	Metodología	08
2	Análisis del contexto disciplinar.....	09
2.1	Identificación y análisis de variables	09
2.2	Tipificación de modelos de evaluación ambiental estratégica	15
3	Análisis del contexto legal	16
3.1	Evaluación Ambiental Estratégica.....	16
3.2	Comparación de modelos legales	21
3.3	Fases y documentos de la evaluación.....	26
4	Análisis de los procedimientos de evaluación ambiental de planeamiento urbanístico. Aspectos críticos	31
4.1	Características del planeamiento urbanístico.....	31
4.2	Aspectos críticos de la evaluación de planeamiento urbanístico.....	39
5	Estudio de caso.....	48
5.1	Procedimiento administrativo aplicable a la Comunidad de Madrid.....	49
5.2	Eficacia del procedimiento de análisis ambiental de planes urbanísticos en la Comunidad de Madrid.....	58
6	Conclusiones	73
7	Bibliografía.....	81

1 INTRODUCCIÓN

Toda actividad económica o social ejercida legalmente, es precedida de una decisión estratégica, en forma de plan, programa o política, que dicta las condiciones en que dicha acción es viable. Sin embargo, así como existe un amplio desarrollo teórico y práctico de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y actividades, desde finales de los años 1960, la consideración de que los marcos de decisión previos deben ser igualmente evaluados, no empieza a ser desarrollada hasta la última década del Siglo XX.

1.1 Antecedentes

La Evaluación de Impacto Ambiental aplicada a cada uno de los proyectos, únicamente permite proponer medidas paliativas puntuales sobre los efectos de estos. Unas medidas que generalmente pueden ser evitables si el plan o programa que posibilitó la actividad es redactado considerando los efectos ambientales derivados de sus determinaciones. Como ejemplo, el Estudio de Impacto del proyecto para una dotación sanitaria propondrá medidas para reducir los niveles de ruido procedentes de una fuente próxima. Pero la decisión de permitir la proximidad entre un uso potencialmente molesto y otro con baja tolerancia acústica corresponde al Plan de Ordenación correspondiente.

La Evaluación Ambiental Estratégica puede definirse como *la valoración de los efectos de las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente*. Este enunciado es válido para la definición de un instrumento genérico. No obstante, el estudio de los modelos, alcance, y forma de aplicación que se ha consolidado en la práctica, en aquellos territorios donde se ha ido implementando, revela que la definición anterior resulta insuficiente para abarcar su complejidad. Las diferencias entre unos territorios y otros, respecto a la profundidad de la evaluación, o los documentos sobre los se aplica, y la variedad de modelos ya desarrollados, nos hacen concluir que debemos considerar la Evaluación Ambiental Estratégica como una disciplina, dentro de la que definir esquemas concretos de aplicación, que se materializan en forma de procedimiento. Por tanto distinguiremos entre *Evaluación Ambiental Estratégica* como marco disciplinar, claramente diferenciado de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y *Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica*, como mecanismo concreto de aplicación de la anterior. Los procedimientos de Evaluación Ambiental regulados, incluyen los planes de Ordenación del Territorio entre aquellos que deben ser objeto de aplicación.

Hasta la regulación normativa de los procedimientos ambientales, el procedimiento administrativo para la aprobación de documentos de Planeamiento General regulado en la legislación urbanística en territorio español, comenzaba con la redacción del Avance. En él se debían reflejar los criterios, objetivos y soluciones generales del modelo de ordenación propuesto, así como recoger las expectativas municipales para el crecimiento socioeconómico de un municipio. Para ello, se exigía un análisis previo de los condicionantes sociales y económicos del municipio, y, en menor medida, de los factores ambientales. La entrada en vigor de la ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, introdujo en la tramitación de los documentos de

planeamiento urbanístico en territorio español, la necesidad de realizar una evaluación ambiental de los mismos, antes de la aprobación de la versión preliminar del Plan. En el caso de Planeamiento General de ordenación, antes de la aprobación del Avance.

1.2 Interés de la investigación

La Evaluación Ambiental Estratégica supone la incorporación de nuevos agentes, técnicas y documentos en el procedimiento de elaboración y tramitación administrativa de los planes urbanísticos. La habilidad para el manejo de los mecanismos de ordenación que han desarrollado los técnicos urbanistas con los años de práctica, se convierte ahora en inercia en contra de la incorporación de estos nuevos conceptos y técnicas. La resistencia de arquitectos e ingenieros a ceder espacio a técnicos procedentes de otras disciplinas, se alía con la consideración de los documentos ambientales como mero requisito administrativo, por parte de los promotores. A todo ello se une la falta de un corpus disciplinar, avalado por la práctica, que pueda ser utilizado como referencia. En este contexto, no ayuda nada el hecho de que los procedimientos de Evaluación Ambiental legalmente regulados, hayan sido diseñados para su aplicación con carácter general, en cualquier plan o programa estratégico, sin atender a las particularidades de la práctica del urbanismo. Esta falta de consideración respecto a unos documentos cuyos agentes, objetivos y amplitud los diferencian de otros planes, está afectando a su eficacia como método para la integración de los aspectos ambientales, sociales y económicos. Como consecuencia, se pone en cuestión su validez para la toma de decisiones urbanísticas, frente a los métodos tradicionales no reglados. Es necesario conocer cuáles son los aspectos críticos que comprometen la eficacia en la aplicación de los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, antes de poder iniciar un camino de reconsideración de los modelos y procedimientos legales que deben ser seguidos para la toma de decisiones durante la redacción de planes urbanísticos.

1.3 Hipótesis y objetivo

El presente trabajo de investigación centra la cuestión de la Evaluación Ambiental Estratégica para el caso concreto de planeamiento urbanístico, en el contexto territorial y jurídico español, y más particularmente en el caso de la Comunidad de Madrid. Se plantea como hipótesis, que la eficacia de la Evaluación Ambiental Estratégica en territorio español, como método para la integración de los aspectos socioeconómicos y ambientales en un mismo plano de consideración, durante la redacción de planes urbanísticos, se ve comprometida por el hecho de que los procedimientos legalmente regulados no se adecuan a las particularidades de este tipo de documentos. El objetivo del estudio es averiguar en qué medida los procedimientos legales de Evaluación Ambiental Estratégica tienen en cuenta los aspectos en los que el planeamiento urbanístico se diferencia de otros documentos estratégicos, y en qué medida esa situación afecta a la eficacia de estos procedimientos como método para la toma de decisiones.

1.4 Metodología

Para la consecución de los objetivos del presente trabajo, es necesario analizar el contexto disciplinar y legal de la Evaluación Ambiental Estratégica en el territorio objeto de estudio, identificar las particularidades del planeamiento urbanístico en tanto que documentos estratégicos, e investigar la forma en que los procedimientos reglados recogen esta singularidad. El método utilizado sigue la siguiente secuencia de acciones:

1. Análisis del contexto disciplinar.

Identificación y análisis de las variables de la Evaluación Ambiental Estratégica, y tipificación de modelos. El objetivo de esta fase es estudiar las componentes y características comunes a todo procedimiento de evaluación, independientemente de la regulación legal o reglamentación de la que proceda. Se trata con ello de obtener una herramienta que permita un estudio comparado entre distintos procedimientos de evaluación independientemente de su ámbito de aplicación.

2. Análisis del contexto legal.

Estudio de los modelos de Evaluación Ambiental Estratégica propugnados en los tres textos legales que regulan el procedimiento aplicable en la Comunidad de Madrid: la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre el Impacto de los Efectos de Algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente; la Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación de los Efectos de Algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente; y la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. El objetivo de esta fase es analizar el tratamiento que cada uno de estos textos legales hace de las variables previamente identificadas. El análisis se hace de manera individual y comparada.

3. Análisis de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica aplicados al planeamiento urbanístico.

Una vez tipificadas las variables del procedimiento, y analizada la regulación vigente para todos los planes y programas estratégicos en la Comunidad de Madrid, en esta fase se centra la cuestión sobre el planeamiento urbanístico, en sus aspectos estratégicos, identificando sus características en este sentido. El objetivo final es identificar qué aspectos son propios del planeamiento urbanístico, frente a otros documentos estratégicos. Serán precisamente estos aspectos los que pueden poner en riesgo la eficacia de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en su proceso de elaboración.

4. Estudio de Caso.

La revisión de la práctica de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Comunidad de Madrid, atendiendo a los aspectos identificados como potencialmente críticos, permite conocer hasta qué punto los procedimientos aplicados resultan efectivos en este caso. Para ello es preciso definir la tramitación administrativa resultante de la aplicación simultánea de las leyes estatal y autonómica en la Comunidad de Madrid, y estudiar cómo ha sido implementada. El objetivo de esta fase es comprobar, sobre un caso práctico, los puntos en los que los procedimientos fallan en su aplicación sobre planeamiento urbanístico, y apuntar medidas que corrijan esta situación.

2 ANÁLISIS DEL CONTEXTO DISCIPLINAR

La eficaz incorporación de la visión ambiental en planes y programas, para la mejora de la práctica de la planificación, está condicionado por el procedimiento legal que lo regula. Las definiciones con las que cada país o Comunidad Autónoma tipifica el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica definen modelos concretos de aplicación. De este modo su puesta en práctica en cada territorio, pasa necesariamente por el seguimiento de una serie de fases, y el cumplimiento de una serie de requisitos legales. El caso más general es la regulación de procedimientos legales aplicables a todo plan o programa, independientemente de sus características. El margen de flexibilidad del proceso queda reducido a la decisión por parte del órgano competente, sobre la necesidad o no de realizar la evaluación, y la elección de un método de análisis. Los agentes, fases y documentos que deben generarse son comunes en todos los casos. Y pese a ello, cada plan o programa tiene unas particularidades que condicionan la eficacia del proceso de evaluación.

2.1 Identificación y análisis de variables

Para poder analizar, y más aún para poder proponer un procedimiento ajustado a las características de un tipo concreto de plan, deberemos previamente tipificar los componentes y características comunes a cualquier procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica: cuáles son los agentes del procedimiento, en qué fase de la toma de decisiones del plan se produce la aplicación de la evaluación, cuál es la amplitud de la visión con la que se considera lo ambiental, cómo se ponen en consonancia los planos socioeconómico y ambiental, con qué profundidad se produce el análisis, qué método se sigue para la evaluación, cómo se incorpora la participación pública y a quién se da audiencia, qué agentes deben controlar el proceso y cómo deben hacerlo, cómo se regulan las fases del procedimiento administrativo, o cómo se producirá la supervisión durante la fase de aplicación del plan o programa. Cada procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, al dar respuesta a estas cuestiones, define un modelo de aplicación. No obstante hay condiciones que deben respetarse para mantener la eficacia del proceso.

Promotor del procedimiento

Los documentos estratégicos tienen, por definición, un carácter público. Esta condición reside en que siempre compete a una administración pública su aprobación. En el caso más general, actuará como promotor del plan o programa un organismo público, pero no es condición necesaria. El carácter estratégico del plan se define por ser marco de decisión para actuaciones puntuales que derivan de él. Pero dentro de esta definición pueden entrar documentos para las que la regulación específica permita la acción de particulares como promotores. Tal es el caso de los Planes de Sectorización en la Comunidad de Madrid.

Fase de aplicación respecto a la toma de decisiones del plan

El potencial de la Evaluación Ambiental Estratégica está en su utilización como apoyo a la toma de decisiones, haciendo que estas se guíen por los objetivos de sostenibilidad. La Evaluación Ambiental Estratégica es una disciplina relacionada con los procesos de toma de decisiones. Por tanto, sus métodos no se aplican sobre los planes o programas, sino que éstos son el resultado de la Evaluación. Esta característica diferencia la Evaluación Ambiental Estratégica de los procedimientos de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y actividades. La primera debe incorporar los criterios de sostenibilidad en las fases iniciales del procedimiento, debe garantizar su consideración en las decisiones estratégicas, y debe establecer mecanismos de control. Como consecuencia, la incorporación de la Evaluación Ambiental de planes y programas en los procedimientos, supone una reconsideración completa de los procesos de toma de decisión.

Amplitud del plano ambiental evaluado

Se entiende por medio ambiente el conjunto de factores externos que actúan sobre la vida humana y determinan su curso y su forma de existencia. O dicho de otro modo, el entorno en el que se desenvuelve la vida humana, incluyendo la totalidad de los valores naturales (físicos y biológicos), socioeconómicos y culturales con influencia sobre ella. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca a los seres vivos, los objetos, el agua, el suelo, el aire y las relaciones entre ellos, así como los elementos intangibles como las relaciones sociales, las formas de vida y la cultura. Está en la raíz de la Evaluación Ambiental Estratégica, como disciplina, propiciar la consideración conjunta de todos estos aspectos, ecológicos y socioeconómicos, para tomar decisiones que, de acuerdo con los objetivos con los que surgen las iniciativas, den una respuesta medioambientalmente admisible.

Límites del análisis

Cualquier plan o programa que vaya a ser sometido a Evaluación Ambiental, define unos límites de aplicación. Estos límites generalmente se corresponden con el ámbito administrativo sobre el que tiene competencia el organismo que actúa de promotor, o con delimitaciones establecidas por otros documentos estratégicos. Sin embargo los factores que actúan sobre la población en esos ámbitos, es decir, el *medio ambiente*, tiene límites difusos. Si restringimos el estudio del medio físico, biótico, social, económico y cultural a la delimitación del plan, estaremos desestimando factores relevantes que se verán alterados por nuestras decisiones. No podemos abordar la Evaluación Ambiental de un plan sin considerar el contexto global, los objetivos de protección marcados en otros ámbitos de decisión, o los vínculos entre los elementos del espacio objeto de planeamiento y los espacios colindantes.

Alcance y profundidad del análisis

El objeto de regulación de un plan o programa dentro de unos límites físicos, puede afectar a aspectos puntuales o globales. Un Plan Sectorial y un Plan Territorial de Ordenación, ambos con carácter estratégico, sobre un mismo territorio, pueden compartir determinados aspectos de la evaluación, pero es evidente que el análisis de un mismo medio, requerirá enfoques distintos. Por otra parte, los procedimientos ya seguidos para la evaluación de planes o programas previos, aportarán datos que pueden ser importantes para el objeto de un procedimiento posterior. Datos que, en todo caso, deben conocerse para evitar duplicaciones innecesarias y contradicciones. Además deberán ser tenidas en cuenta las conclusiones y objetivos marcados en los planes y programas previos, así como las exigencias derivadas de la legislación aplicable, y las políticas en ejecución sobre su territorio. Por tanto, antes de la redacción de un plan o programa, habrá que localizar las implicaciones concretas relacionadas con el objeto del documento, y conocer planificaciones y programaciones existentes sobre un territorio, a fin de poder determinar el alcance y profundidad con el que debe realizarse la evaluación ambiental.

Métodos de análisis ambiental

El eje de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, es la interpretación técnica de cómo operan los procesos del medio, y cómo estos incorporan las acciones del plan o programa. Cualquiera que sea el método empleado, éste comporta dos fases: entender y caracterizar los procesos ambientales del territorio afectado y plantear una valoración ambiental. En los *procedimientos proactivos*¹ de evaluación deberá articularse la incorporación de los resultados del análisis del medio en los objetivos del plan, de modo que guíen la toma de decisiones. En los *procedimientos reactivos*², la valoración ambiental se pondrá en relación con el plan, deduciendo de ello las interacciones. El estudio del medio puede hacerse mediante diferentes enfoques: diagramáticos, dinámicos o territoriales. Estos últimos resultan especialmente adecuados para el caso del planeamiento urbanístico.

Considerando el territorio como un sistema complejo, resultado de la interacción de fenómenos físicos, biológicos y antrópicos, los criterios de valor derivados de las teorías ecológicas, se convertirán en índices numéricos, mediante la utilización de herramientas matemáticas, más o menos complejas. Los criterios para aplicación de valores, deben basarse en un conocimiento riguroso de las características estructurales, propiedades funcionales y organización del medio objeto de evaluación. Los índices numéricos resultantes, podrán ser aplicados bien por sectores de actividad, bien por áreas, o de forma integral. Como resultado, se generarán mapas de valor, ya de todo el territorio, ya de las unidades ambientales en que se haya dividido.

¹ Aquellos procesos en los que las decisiones de ordenación contenidas en el plan o programa resultan de un análisis previo de las variables ambientales que le afectan.

² Aquellos en los que se analizan las afecciones de un plan o programa previamente redactado.

Agentes, fases y grados de participación pública

Los procesos de Evaluación Ambiental, para el cumplimiento de sus fines, deben dar cabida a las administraciones públicas, organismos de derecho público, y personas físicas o jurídicas afectadas o con presencia en el ámbito objeto de análisis -estatal, autonómica y municipal-, siempre que sus determinaciones afecten a bienes de su propiedad, o a materias que les competan. Del mismo modo, con carácter general, deberá considerarse la participación de las personas físicas o jurídicas interesadas³, representantes de los distintos sectores económicos y sociales, asociaciones con fines de protección ambiental o cultural, y agentes sociales destacados. La fase de participación en procesos de evaluación ambiental debe ir más allá de una simple exposición pública del resultado de las decisiones tomadas, para contrastar o refrendar. El objeto de la participación en los procesos ambientales debe ser recoger información relevante, el respeto a los derechos legítimos, y mejorar las decisiones. Para ello se debe dar cabida a los agentes afectados o cuyas opiniones sean relevantes en todas las fases del procedimiento: trabajos previos, recogida de datos, análisis, toma de decisiones, y exposición de resultados.

Control externo del procedimiento

El carácter público de los planes y programas, supone que la Administración, (excepcionalmente el particular) que actúa como promotor, participa del interés de incluir en la evaluación previa, tanto las necesidades socioeconómicas como las limitaciones y condicionantes ambientales, para llegar a un resultado óptimo. Por eso, considerando que los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica se aplican en la fase de toma de decisiones, es a los promotores a quien compete aplicar la evaluación ambiental de sus documentos. En esta situación, puesto que la eficacia del procedimiento depende de la objetividad de los trabajos, resulta necesaria la intervención de uno o varios organismos exteriores para apoyar, controlar, y en su caso, validar la evaluación realizada. En general, cumplirán esta función los organismos de la administración competentes en materia de gestión ambiental⁴.

Valoración de alternativas

Cada decisión concreta, respondiendo a unos condicionantes determinados, admite alternativas. Por eso, una vez definidos los factores que justifican la necesidad de un plan o programa, y explorado el contexto social, económico y ambiental, cabrán distintas opciones que den cumplimiento o afecten en mayor o menor medida a

³ LEY 30/1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Artículo 10.2.

⁴ Constitución Española de 1978. Artículos 148 y 149. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre gestión en materia de protección del medio ambiente. Al Estado compete la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

cada uno de los factores concurrentes. La valoración de alternativas, que es un mecanismo propio de los métodos de evaluación de costo-beneficio, se ha incorporado como fase preceptiva en la mayoría de los procedimientos reglados de Evaluación Ambiental Estratégica. Cada una de las alternativas debe cumplir el requisito de satisfacer las premisas y objetivos socioeconómicos y ambientales derivados de la Evaluación Ambiental. La elección de una vía de actuación resulta de la consideración de estas alternativas, lo que nos permite tener una visión comparada, que fortalece las garantías y justificaciones de la decisión final sobre el modelo de plan o programa que redactaremos. La consideración de una *alternativa cero*⁵, es decir, aquella que prevé la evolución del medio en el caso de no implementar el plan o programa, como una más de las opciones posibles, permite establecer una referencia respecto a la que determinar la situación, en términos ambientales, del resto de las alternativas.

Supervisión y control en la fase de aplicación del plan o programa

La Evaluación Ambiental de un plan o programa no concluye con la aprobación de este. Es necesario realizar un seguimiento utilizando indicadores o parámetros de calidad, relacionados con las cuestiones críticas identificadas en la evaluación previa, fijando unos niveles máximos admisibles. Deberá igualmente fijarse la periodicidad de estos registros, y el agente responsable. El objetivo del seguimiento, es comprobar en qué medida la evolución se ajusta a lo previsto, proporcionar advertencias acerca de los valores alcanzados respecto de los niveles críticos establecidos, y articular, bien mecanismos para la revisión del plan o programa, bien medidas correctoras adicionales.

Procedimiento administrativo

Cada regulación legal concreta del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica aplicable sobre un territorio, fija quiénes deben ser los agentes actuantes, qué documentos y con qué contenido deben redactarse, y qué secuencia temporal se debe seguir. Todas estas determinaciones se articulan en un procedimiento administrativo, con sus fines, definiciones, plazos, requisitos y garantías correspondientes⁶. Para mejorar la eficacia de la Evaluación Ambiental, y facilitar la necesaria relación entre todos los agentes, es preferible que el procedimiento administrativo de Evaluación Ambiental Estratégica forme parte del procedimiento administrativo general seguido para la aprobación legal de los planes o programas. No obstante, pueden articularse procesos que discurren en paralelo.

⁵ Alternativa contemplada en el estudio de la incidencia ambiental de planes y programas que contiene los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en el caso de no aplicación del plan o programa. LEY 2/2002 de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

⁶ Cada proceso de evaluación ambiental se produce como una secuencia, que constituye un procedimiento. La sucesión de actos resultantes de la aplicación de la legislación reguladora de la Evaluación Ambiental Estratégica en un territorio, constituye un procedimiento administrativo de EAE. Este procedimiento administrativo, puede coincidir o ser independiente del seguido para la aprobación del plan o programa en cuestión.

Fases y documentos de la Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental es un proceso que se vincula a la fase de toma de decisiones de un documento estratégico. Todos sus componentes definidos hasta ahora, se articulan en forma de secuencia. La decisión sobre la importancia que se da a cada uno de ellos, y la manera de regularlos, definen un procedimiento, que se traduce en una serie de fases. Y cada una de estas fases lleva aparejada la redacción de estudios, memorias, o informes donde se refleja el proceso. Con carácter general, las fases y documentos en los procedimientos reglados de Evaluación Ambiental Estratégica son los siguientes:

- Decisiones previas sobre la amplitud del estudio, nivel de detalle, grado de especificación, agentes afectados, etc., a partir de la consideración del contexto. Se recoge en forma de *documento previo*⁷.
- Estudio y caracterización del medio. Descripción y valoración del medio físico, biótico, socioeconómico y cultural. Definición de objetivos. Se recoge en forma de *Análisis del Medio*⁸.
- Definición de un método de evaluación, y aplicación del mismo. Propuesta de alternativas, evaluación, y elección justificada. Identificación de afecciones y definición de medidas. Se recoge como *Estudio, Informe o Memoria de Análisis*⁹.
- Participación pública. Agentes, métodos y fases de intervención. Puede ser transversal a todo el procedimiento, o producirse en momentos concretos. Se recogerá en forma de *Memoria de Participación, o Informe de Alegaciones*¹⁰.
- Control exterior sobre el procedimiento. Puede producirse únicamente como conclusión al proceso, o también en fases anteriores. De él resultan *Informes de los Órganos Ambientales*.
- Seguimiento, supervisión y control durante la fase de aplicación del plan o programa. Se articula en un *Plan de Vigilancia y Control*, y de él resultarán *Informes Periódicos*.

⁷ Sin denominación concreta en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o la Ley 2/2002 de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

⁸ *Informe de Sostenibilidad* en la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y *Estudio de Incidencia ambiental* según la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

⁹ *Memoria Ambiental* según la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

¹⁰ Formando parte de la Memoria Ambiental, según la ley estatal.

2.2 Tipificación de Modelos de Evaluación Ambiental Estratégica

En los ejemplos pioneros de Evaluación Ambiental Estratégica, anteriores a cualquier regulación legal, se desarrollaron procedimientos adaptados a los planes, programas o políticas objeto de evaluación. A medida que las administraciones públicas fueron legislando al respecto, se establecieron las fases, agentes, documentos y métodos que son de aplicación en cada territorio. En este proceso, se han ido consolidando una serie de fases, cada una de las cuales pueden cobrar mayor o menor importancia o incluso no existir, dando lugar al repertorio posible de modelos de aplicación de Evaluación Ambiental Estratégica. Respecto al momento en que es aplicada la Evaluación Ambiental, en relación con los procesos de toma de decisión, se dan básicamente dos maneras de enfocar su aplicación:

- Evaluación integrada en la fase previa a la redacción de los documentos estratégicos, para establecer marcos de decisión, y generar opciones sobre las que valorar sus efectos.
- Evaluación de impactos de las propuestas concretas, para formular recomendaciones y establecer medidas que eviten o reduzcan estos impactos.

Este segundo tipo se corresponde con los modelos de Evaluación de Impacto, con una mayor trayectoria de aplicación, y métodos más definidos por la literatura. En este modelo se da prioridad a los aspectos técnicos del plan o programa. Se permite el planteamiento de soluciones concretas hasta un determinado punto de desarrollo, a partir del cual se aplica una valoración de la incidencia de tales soluciones sobre el medio ambiente. La crítica a este tipo de procedimientos consiste en que si la deducción de los efectos derivados de una actividad concreta, ya incorpora un alto margen de error, la deducción de los efectos de actividades sobre las que no existe ninguna definición, es doblemente cuestionable.

Por otra parte, la labor prospectiva que supone la planificación, aventura un modelo que ni necesariamente va a cumplirse en su totalidad, ni tiene porqué hacerlo en la manera prevista. Y resulta prácticamente imposible predecir los impactos acumulativos o sinérgicos de las actividades resultantes de todos los desarrollos parciales posibles del plan o programa. Los modelos que tienden a plantear las cuestiones ambientales en una fase previa, en plano de igualdad con los aspectos sociales, económicos y técnicos susceptibles de alteración, parecen garantizar, una incorporación más eficaz de todos los condicionantes en el documento resultante, y por tanto, una minimización de los impactos potenciales. El riesgo está en que una consideración inicial de las cuestiones ambientales, produzca una desestimación de los condicionantes socioeconómicos. Por otra parte, las técnicas de evaluación que posibilitan la incorporación de los aspectos ambientales en la fase de decisión de los planes y programas, no están aun claramente definidas.

Los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica tienen como eje central de su desarrollo, la fase de análisis del medio físico y socioeconómico, y su relación con las decisiones objeto de planificación o programación. En el caso más común, el

método concreto para hacerlo no está definido en la regulación, si bien sí se exige una justificación del mismo, y del modo en que es aplicado. La decisión sobre la manera concreta en que es analizado el medio, no condiciona el modelo de evaluación. Los agentes, fases y documentos, están fijados independientemente del método de análisis. La definición del grado de exigencia administrativa, o el hecho de que los resultados de la evaluación sean vinculantes o no para los documentos estratégicos, define enfoques diferentes.

Atendiendo exclusivamente a la manera en que se establece el control exterior al proceso, nos encontramos con modelos poco reglados, en que se confía la garantía de eficacia al promotor del plan y, en su caso, a la participación pública. Sin embargo, en otros casos, es el establecimiento de los agentes de control, y su forma de participación en el proceso, lo que determina las fases y forma de actuación. Se marcan plazos y documentos preceptivos, en los que todas las decisiones deben estar expresamente justificadas. Las opiniones del órgano al que corresponde el control exterior del proceso puede ser vinculante, en cuyo caso, se les confiere la potestad de validar todo el procedimiento.

3 ANÁLISIS DEL CONTEXTO LEGAL

La Evaluación Ambiental Estratégica surge como extensión del diseño de políticas y Planes Sectoriales en Estados Unidos¹¹, Australia, Canadá, Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Francia, Finlandia, Bélgica, Alemania y Austria. La absoluta novedad de estos planteamientos, produce que, a falta de referentes, los modelos de aplicación que van surgiendo en cada uno de los países pioneros, responde únicamente a los distintos contextos nacionales. En cada uno de ellos, la definición, alcance y forma de aplicación depende de las prácticas propias, respecto a la toma de decisiones.

3.1 Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, está definida por los dos textos legales que configuran el marco legal aplicable sobre este territorio: la Ley 9/2006 de 28 de abril, Sobre la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Ambas leyes supusieron la transposición, en el ejercicio de las competencias de la Administración del Estado y la Comunidad de Madrid, respectivamente, de la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio, sobre el impacto de los efectos de algunos Planes Programas sobre el Medio Ambiente. Un documento que, a pesar de no ser de aplicabilidad directa en el ordenamiento jurídico español, marca los objetivos a alcanzar al respecto en territorio comunitario.

¹¹ *Guía de Evaluación de Impacto en Áreas Extensas* (1981), publicada por el Departamento de Desarrollo Urbano y Residencia, en EE.UU. Marca el nacimiento del concepto de Evaluación de planes y programas estratégicos.

Directiva 2001/42/CE de 27 de Junio, sobre el impacto de los efectos de algunos planes programas sobre el medio ambiente

La Directiva 2001/42/CE sobre el impacto de los efectos de algunos planes programas sobre el medio ambiente entró en vigor en junio de 2001 con su publicación en el Diario Oficial L197. Es relevante, además de por su contenido, porque su fase de gestación supuso el mayor esfuerzo realizado hasta ese momento para analizar, definir y tipificar la práctica de la Evaluación Ambiental Estratégica. Desde unos años antes, existía regulación en algunos países de la Unión Europea, que de forma individual habían desarrollado procedimientos propios. Por eso, la definición del modelo expresado en la Directiva, surge tanto de la necesidad de establecer un marco para los países donde no había aún legislación expresa, como para marcar unas pautas comunes para territorios en los que ya existían procedimientos regulados. La sensibilidad respecto a los impactos ambientales potenciales de las decisiones estratégicas, estuvo ya presente en las discusiones previas a la redacción de la Directiva de Impacto Ambiental de 1985. No obstante, la falta de entendimiento respecto a cómo abordar el tema, limitó la aplicación de la directiva a los Proyectos. Las negociaciones para la elaboración de la Directiva 2001/42/CE surgen como consecuencia de una serie de circunstancias que hacen cobrar conciencia de la necesidad de establecer una regulación común:

- La revisión crítica de los primeros años de aplicación de la Directiva de Impacto Ambiental que ponía de manifiesto la insuficiencia de este procedimiento para abordar efectos ambientales derivados de decisiones previas a la redacción de los proyectos.
- La práctica en la aplicación de la Evaluación de Planes, Políticas y Programas ya comenzada por algunos países, con distinto criterio y modelo.

Estas circunstancias impulsaron la iniciativa, pero también condicionaron su redacción. En particular el alcance del método propuesto. La obligación que la directiva lleva implícita, de ser transpuesta por todos los países miembros de la Unión Europea, podía crear conflictos en los países donde ya existía una aplicación. Su formulación, por tanto, debía ser suficientemente flexible como para admitir esta adaptación. Como consecuencia de este condicionante, tal y como se establecen las estipulaciones de la Directiva, se dio cabida a métodos desarrollados por extensión de la Evaluación de Impactos.

El objetivo principal esperado en la Directiva es *contribuir a la integración de cuestiones medioambientales en la preparación y la aprobación de planes y de programas con objeto de promover el desarrollo sostenible*¹². En la definición de conceptos contenida en la misma se hace una equivalencia directa entre *evaluación* y una serie de fases de tramitación que incluyen: *la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión*¹³.

¹² Directiva 2001/42/CE. Artículo 1

¹³ Directiva 2001/42/CE. Artículo 2

En estos dos primeros enunciados ya se apunta la integración del plano ambiental en las fases iniciales *-preparación-* de los documentos a los que es aplicable, y el carácter procedimental de la Evaluación Ambiental propuesta en la Directiva. Más concretamente, la definición de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento, se revela claramente en la determinación de integrar los requisitos de la Directiva, bien *en los procedimientos vigentes en los estados miembros para la adopción de planes o programas*, bien en procedimientos diseñados a tal efecto¹⁴. Se manifiesta igualmente la necesidad de aplicar la evaluación *durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa*. Sin embargo, este planteamiento que parece claro en este punto, no lo resulta tanto si consideramos el contenido propuesto en el Anexo I para lo que se propone como pieza clave del procedimiento de evaluación: el documento que la Directiva denomina *Informe Medioambiental*.

En este anexo, se dice que el contenido del Informe Medioambiental debe incluir: los aspectos relevantes de la situación en el medio ambiente y su probable evolución, las características ambientales de las zonas potencialmente afectadas, cualquier problema ambiental, ya existente, relevante para el plan y objetivos de protección ya formulados en el ámbito internacional o nacional. Todos estos aspectos corresponden a una fase de análisis del contexto, necesaria independientemente del modelo decidido para la evaluación. Lo significativo es que entre los contenidos exigidos al Informe Medioambiental se incluye la necesidad de hacer un *esbozo del contenido del plan o programa, los probables efectos significativos en el medio ambiente, y las medidas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente, derivado de la aplicación del plan o programa*. Para poder incluir esta documentación, el Informe Medioambiental debe redactarse con posterioridad a la definición del Plan.

Otros contenidos del *Informe Medioambiental* requeridos por la Directiva son: la obligación de formular alternativas, que deben ser descritas, justificando la manera en que se realiza la selección de la que será desarrollada en el plan, así como descripción de las dificultades encontradas en el proceso. De este modo se garantiza que, aunque se diseñe un documento técnico antes de considerar los aspectos ambientales, al menos se exige la formulación de distintas alternativas que puedan ser valoradas en términos ambientales.

La Directiva 2001/42/CE da cabida a la utilización de métodos reactivos, en los que la evaluación sucede a la redacción de los documentos, tal y como sucede en aquellos que resultan de la extensión de la Evaluación de Impactos utilizada para proyectos. El objetivo prioritario de la Evaluación Ambiental de planes y programas, debe ser que de su aplicación resulte la mejora de los documentos. Por eso, la Directiva tal y como se redactó finalmente, parece contradecir la lógica de una disciplina que basa su efectividad en la incorporación del plano ambiental en la fase inicial de toma de decisiones. Como consecuencia, la traslación directa de la Directiva a la legislación de muchos de los países miembros donde no existe una práctica previa, puede suponer una aplicación deficitaria de la Evaluación Ambiental Estratégica en parte del territorio europeo.

¹⁴ Directiva 2001/42/CE. Artículo 4

Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de algunos planes y programas sobre el medio ambiente

Por la división de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecida en la Constitución de 1978, correspondía al primero trasponer la Directiva 2001/42/CE. Y así lo hizo con la Ley 9/2006 de evaluación de los efectos de algunos planes y programas sobre el medio ambiente. Una norma que mantiene intacto el esquema, y por tanto la falta de concreción de la Directiva. La Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, entra en vigor el 29 de abril de 2006, un año y nueve meses después de haber concluido el plazo previsto en la Directiva 2001/42/CEE para su transposición por los países miembros. Para esa fecha, algunas Comunidades Autónomas ya habían regulado procedimientos aplicables a los planes y programas.

Los títulos I y II de la ley, se refieren a la regulación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, con carácter general. El título III particulariza para el caso de planes y programas estatales, cuya evaluación corresponda a la Administración General del Estado. Se identifica la Evaluación Ambiental Estratégica con el procedimiento a seguir, toda vez que para su definición se enumeran las fases de las que se compone. En particular: *preparación del informe de sostenibilidad ambiental, celebración de consultas*, consideración de las dos fases anteriores para la preparación de la *Memoria Ambiental*, y *suministro de información sobre la aprobación de los mismos*.¹⁵

Siguiendo la evolución del concepto de Evaluación Ambiental Estratégica desde sus primeras formulaciones, la ley va más allá que la Directiva al especificar que compete exclusivamente a la administración pública. En particular a aquella que actúe como promotor. Se atribuye al Órgano Ambiental una función de asesoramiento en colaboración con la anterior. En el caso de que la administración promotora sea la local, compete a las Comunidades Autónomas establecer quién debe realizar las actuaciones previstas para la Evaluación Ambiental.

La consideración de la Evaluación Ambiental como una actuación a realizar en una fase inicial del proceso, queda expuesta desde el principio, al definir como objeto de la ley *la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas*¹⁶. Más concretamente, el texto establece que se asegurará que la evaluación ambiental *siempre se realice durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación*. Sin embargo, al igual que en la Directiva 2001/42/CE, la regulación del procedimiento contradice esta intención, al incluir, entre los contenidos exigidos al Informe de Sostenibilidad Ambiental¹⁷, la necesidad de aportar un esbozo del contenido del plan o programa y la identificación de sus probables efectos significativos en el medio ambiente.

¹⁵ Ley 9/2006, de 28 de abril, del Estado. Artículo 2

¹⁶ Ley 9/2006, de 28 de abril, del Estado. Artículo 1

¹⁷ El Informe de Sostenibilidad Ambiental es definido en el Artículo 2 de la Ley 9/2006 como el documento elaborado por el órgano promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, contiene la información suficiente para identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así

Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid

Antes de la aprobación de la Ley 9/2006 que transpuso la Directiva 2001/42/CE, la Comunidad de Madrid se anticipó en la regulación de la Evaluación Ambiental de planes y programas, al definir un procedimiento específico para estos documentos, recogido en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. El objeto de la ley es regular tres procedimientos ambientales para planes y programas, proyectos y actividades. En cada uno de ellos, la intervención del órgano ambiental, la participación pública y los documentos generados son diferentes. Pese a los vínculos que lo relacionan, el procedimiento establecido para planes y programas tiene características propias, que lo diferencian claramente de los procesos de Evaluación de Impactos. Lo que resulta novedoso de la ley, además del carácter vinculante de los informes del *Órgano Ambiental*, es el hecho de que considera algunas de las especificidades del planeamiento urbanístico, fijando una tramitación especial para el caso de documentos de Planeamiento General.

La Directiva 2001/42/CE dejaba la posibilidad, bien de incorporar los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica dentro de las tramitaciones administrativas de aprobación de los planes o programas, bien de crear procedimientos administrativos propios. En este contexto, la ley de la Comunidad de Madrid opta por establecer un procedimiento específico para planes y programas, independiente de la tramitación administrativa que le corresponda para su aprobación. Es el denominado Procedimiento de *Análisis Ambiental* de Planes y Programas¹⁸. Como consecuencia, junto al órgano promotor del plan o programa, y a la autoridad competente en materia de medio ambiente, u órgano ambiental, aparece un *órgano sustantivo*, definido como aquel a quien corresponde la tramitación y aprobación del plan o programa. Frente al objetivo de conseguir un elevado nivel de protección que manifiesta la Ley 9/2006 de Evaluación de los Efectos de Algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente, en consonancia con la Directiva 2001/42/CE, el objeto de la Ley 2/2002 es *establecer el régimen jurídico de los procedimientos ambientales* tanto para planes y programas, como para proyectos y actividades. De acuerdo con las atribuciones constitucionales respecto a la gestión del medio ambiente, no se fijan en esta ley objetivos generales de protección. Se definen tres procedimientos distintos para planes y programas, proyectos y actividades, se identifican los agentes afectados o con responsabilidad en la materia que deben participar en cada uno de ellos, y se fija una jerarquía de documentos.

Se establece en la Ley de la Comunidad de Madrid una equivalencia entre Evaluación Ambiental y los documentos generados en el proceso. De hecho, se define Análisis Ambiental como *el conjunto de estudios e informes técnicos que permiten estimar los efectos de un plan o programa sobre el medio ambiente*. La ley desarrolla cual debe ser el contenido de cada uno de estos estudios e informes exigibles en la tramitación.

como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. Equivale, por tanto, al Estudio de Incidencia Ambiental definido en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

¹⁸ Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Artículo 2

Respecto al carácter del procedimiento, en las definiciones generales se habla de que es aplicable a documentos *tanto públicos como privados*¹⁹. Sin embargo, al referirse a los planes y programas que serán objeto de Evaluación Ambiental, los define como aquellos elaborados por las administraciones públicas. Se da por tanto una contradicción respecto a la posibilidad de aplicar el procedimiento a planes o programas de promoción privada. La principal característica del planteamiento del procedimiento propuesto en la Ley 2/2002 es el marcado carácter de control que se atribuye al Órgano Ambiental. Frente a su definición en la ley estatal, como aquel que vela por la integración de los aspectos ambientales, en colaboración con el órgano promotor, el Órgano Ambiental de la ley autonómica, tramita, determina las condiciones de diseño, ejecución, explotación y vigilancia, y resuelve el procedimiento. A esto se une el carácter vinculante de tales resoluciones, con lo que se otorga al Órgano Ambiental potestad para decidir sobre la viabilidad del plan o programa.

3.2 Comparación de modelos legales

Sin entrar a valorar la jerarquía entre los textos analizados, ni resolver la aplicación de sus disposiciones en aquellos puntos en los que pudiera existir conflicto o contradicción, el análisis anterior nos permite establecer una comparación entre los distintos modelos de Evaluación Ambiental Estratégica que cada uno de estos textos legales propugna. En los siguientes párrafos se presenta, de forma comparada, el tratamiento que se hace, en los tres documentos legales analizados, de los aspectos relevantes para la definición del modelo de evaluación regulado en cada uno de ellos. La numeración de las filas se corresponde con los textos descritos, de la siguiente manera:

- A Directiva 2001/42/CE de 27 de junio, sobre el Impacto de los Efectos de algunos Planes y Programas
- B Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.
- C Ley 2/2002 de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Promotor del procedimiento

- A Deben someterse a procedimiento aquellos documentos cuya elaboración o adopción incumban a cualquier administración. No se excluye por tanto la promoción privada.
- B Se establece que la promoción de planes o programas compete exclusivamente a la administración pública, que actuará como promotor. No se contempla la promoción privada.

¹⁹ Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Artículo 1.

- C Existe contradicción al considerar, por una parte, que el procedimiento es aplicable a documentos *tanto públicos como privados*, frente a una definición de planes y programas como aquellos *elaborados por las administraciones públicas*. No obstante, la aplicación es preceptiva sobre documentos de planeamiento para los que la legislación del suelo permite su promoción privada.

Fase de aplicación respecto a la toma de decisiones del plan

- A Se establece que debe realizarse durante la preparación de un plan o programa, y antes de su tramitación por el procedimiento legislativo que esté establecido para su aprobación. No obstante, se exige la redacción de un esbozo del contenido del plan desde la fase inicial de la evaluación.
- B Debe realizarse *durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación*. Sin embargo, la regulación de los contenidos y fases del procedimiento contradicen esta intención, al establecer como método de evaluación la identificación de los probables efectos significativos en el medio ambiente, sobre un esbozo del plan o programa.
- C La evaluación se aplica una vez tomadas las decisiones sobre el modelo que se desarrolla en el plan o programa. El procedimiento reglado comienza con la recepción por el Organo Ambiental, de *un estudio de la incidencia ambiental* del plan o programa acompañado de *la documentación completa* del documento que vaya a ser sometida a aprobación por el órgano sustantivo.

Amplitud del plano ambiental evaluado

- A No contiene una definición expresa de medio ambiente, pero sí una enumeración de materias ambientales. Lo hace en el listado de aspectos potencialmente vulnerables respecto a las decisiones tomadas en los planes y programas, que deben ser objeto de análisis para detectar impactos y proponer medidas: *la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje, y la interacción entre estos factores*. Por tanto, revela la intención de que en el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica se produzca un encuentro o confrontación entre los planos ambiental, social, económico y cultural.
- B Tampoco contiene una definición expresa de medio ambiente, pero incluye un listado de aspectos potencialmente vulnerables, y de materias sobre las cuales deben hacerse consultas a los organismos oficiales competentes, idéntico al de la Directiva. Se propicia, igualmente, una consideración conjunta de los aspectos físicos, biológicos, sociales y económicos.
- C La visión de los aspectos ambientales es recogida literalmente por la ley, a

partir de la definición de la Directiva, de los aspectos potencialmente vulnerables, sobre los que establecer medidas. Se incluye entre ellos, la población, los bienes materiales, el patrimonio cultural, y la interacción entre ellos.

Límites del análisis. Documentos sometidos a evaluación

- A Deben evaluarse los documentos que *se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo*. Pueden incluirse planes o programas distintos a los anteriores, o con una incidencia reducida, previa valoración con criterios establecidos en la Directiva.
- B El procedimiento es aplicable a todo plan o programa con efectos significativos sobre el medio ambiente cuya *elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal* que establezca el marco para la futura autorización de proyectos en las mismas materias que la Directiva, incluyendo la Ordenación del Territorio urbano y rural, o del uso del suelo. Se deja a consideración del Órgano Ambiental o regulación reglamentaria la posibilidad de exención, lo cual debe ser valorado de acuerdo con una serie de criterios recogidos expresamente.
- C Obligatorio para los documentos cuyo objeto esté entre los recogidos en un listado concreto, pudiendo quedar eximidos los de alcance reducido o local. Puede también aplicarse a otros planes, si así resulta de su valoración caso por caso por parte del órgano ambiental. Se fija un procedimiento para decretar la exención en casos excepcionales.

Alcance y profundidad del análisis

- A Deben ser determinados con participación de las autoridades con responsabilidades en materia de medio ambiente, que cada país designe.
- B Serán determinados por el Órgano Ambiental, previa consulta a otras administraciones públicas afectadas, y en su caso, al público interesado.
- C El promotor debe consultar al Órgano Ambiental sobre la amplitud y grado de especificación de la información que debe contener el estudio. La decisión sobre la necesidad de consultar a otros organismos es potestad del órgano ambiental.

Métodos de análisis ambiental

- A No se especifica expresamente, aunque se recoge que deben definirse impactos previsibles, y establecer medidas correctoras.

- B En contradicción con los objetivos de la Ley, se exige la aplicación de un método reactivo de identificación de efectos, y establecimiento de medidas.
- C No se define ningún método, si bien se exige el Estudio de Impactos y la fijación de medidas correctoras.

Agentes, fases y grados de participación pública

- A La participación del público se equipara a la de las autoridades, con *la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa, y el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo*. No se especifican plazos concretos ni modos de consulta. La extensión del público consultado, queda a potestad de los Estados miembros, si bien se exige la inclusión de todas aquellas personas que puedan verse afectadas por las decisiones, con intereses en el proceso, incluidas las organizaciones que promuevan la protección del medio ambiente.
- B No se regula una intervención del público interesado en la fase de redacción. El Órgano Ambiental puede establecerlo en el documento de referencia, en cada caso. El documento ya elaborado debe ser sometido a exposición pública.
- C La única participación pública regulada, se produce con la exposición del documento del plan o programa ya redactado, bien por el promotor, bien por el Órgano Ambiental de forma subsidiaria.

Control externo del procedimiento

- A La Directiva atribuye a la administración promotora del plan o programa la responsabilidad sobre el rigor en la aplicación del procedimiento. La intervención preceptiva de los organismos de otras administraciones, definidos como *autoridades*, se ciñe a la consideración del alcance del Informe de Sostenibilidad, y a la manifestación de sus opiniones en la fase de consulta. No obstante lo anterior, la Directiva expone que *los estados miembros velarán por que los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva*, lo que indica, indirectamente, la necesidad de aplicar un control exterior sobre el procedimiento.
- B Se atribuye al Órgano Ambiental la función de colaborador en el proceso. Se establece la redacción de una memoria, por parte de este, donde se analiza la evaluación realizada por el órgano promotor. Es decir, se confía a éste, además de la determinación previa del alcance de la evaluación, un control final del proceso. Sus conclusiones, no obstante, no son vinculantes.
- C Se otorga al órgano ambiental, responsable del control exterior, la potestad sobre la viabilidad del plan o programa, y su resolución. Éste decide sobre la amplitud del estudio previo, sobre la necesidad o no de consultar a otros órganos, da comienzo al procedimiento con la recepción de los documentos

técnicos y ambientales, y resuelve sobre la conveniencia o no de realizar el plan o programa. Sus decisiones son vinculantes.

Valoración de alternativas

- A Deben evaluarse varias opciones, sin fijar un número mínimo exigible.
- B Deben plantearse alternativas para su análisis posterior, incluyendo entre ellas el modelo vigente.
- C Es preceptivo el análisis comparativo de alternativas, incluyendo entre ellas la denominada *alternativa cero*, que fija el blanco ambiental de referencia.

Supervisión y control en la fase de aplicación del plan o programa

- A No se determina la necesidad de establecer un seguimiento del plan o programa.
- B Se establece la necesidad de que el promotor realice un seguimiento del plan o programa, en colaboración con el órgano ambiental, para lo que no se fijan plazos, mecanismos o formas de cooperación entre administraciones.
- C Se exige un seguimiento de las medidas correctoras. No se considera los posibles efectos sobrevenidos. Se deben establecer medidas concretas para la vigilancia, su programación, e información al órgano ambiental sobre el desarrollo del plan o programa, aunque no se especifica a quién corresponde esta función, qué documentos deben generarse, en qué plazos, y la manera en que el Órgano Ambiental debe efectuar el control.

Procedimiento administrativo

- A De sus determinaciones se deriva una secuencia de acciones, con amplia libertad para su adaptación a la legislación de los países miembros de la Unión Europea. Se deja igualmente libertad, bien para establecer procedimientos ambientales específicos, bien para incluirlos en el procedimiento para la aprobación de los planes o programas.
- B No se establece un procedimiento específico, sino que la evaluación debe incorporarse a los procedimientos administrativos aplicables en la elaboración del plan o programa, salvo en caso de inexistencia de éste. A tal efecto se establece un listado concreto de actuaciones a introducir en dicho procedimiento.
- C Se establece un procedimiento administrativo reglado, independiente de los procedimientos para la aprobación de los planes o programas, con especificación sobre qué documentos deben redactarse, su contenido, los

agentes que intervienen en el proceso, y los plazos para cada una de las fases. Se establecen particularidades para el caso de documentos de planeamiento urbanístico.

3.3 Fases y documentos de la evaluación

Los modelos establecidos en cada uno de los textos legales estudiados, se traducen en procedimientos administrativos concretos. El procedimiento aplicable en la Comunidad de Madrid para la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, resulta de la refundición de las fases, plazos, documentos y agentes derivados de la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y la Ley 2/2002 de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Pero la Directiva 2001/42/CE no tiene ejecutividad directa. No obstante, se definen en ella unos agentes, y fases, que se traducen en una secuencia de actuaciones que definen un procedimiento

Procedimiento de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre el Impacto de los efectos de algunos planes o programas sobre el medio ambiente

Puesto que el modelo propuesto en la Directiva 2001/42/CE exige una concreción posterior por cada uno de los países miembros, resulta ser un proceso flexible con etapas no estrictamente definidas, de escaso control exterior, cuya responsabilidad máxima recae en el promotor. Traduce un modelo proactivo, con aplicación de métodos reactivos de análisis. Cabe tanto una amplia participación pública, como la reducción de ésta a mínimos. La incorporación o no de la Evaluación Ambiental a los procedimientos ya fijados para la aprobación de los planes o programas, queda a decisión de los estados miembros. Sus agentes son los siguientes:

Promotor: Cualquier redactor de planes o programas cuya elaboración o adopción incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

Público interesado: Personas físicas o jurídicas, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos.

La Directiva propone un procedimiento en el que se atribuye a la Administración, o persona, promotora del plan o programa la responsabilidad sobre el rigor en la aplicación del procedimiento. Se establecen tres fases definidas, si bien se da un amplio margen de libertad para su adaptación:

- 1 Determinación del alcance de la evaluación, sin establecer a quién corresponde esta función, si bien sí debe consultarse a los organismos públicos afectados.
- 2 Análisis previo, efectuado por el promotor, reflejado en el *Informe Medioambiental*, que debe contener un esbozo del plan a partir de un estudio de alternativas, sus efectos sobre el medio y medidas correctoras.

- 3 Toma de decisiones con acuerdo entre el promotor y la Administración competente, reflejada en una *Memoria Resumida*, o *Declaración*, que acompaña al documento previo del plan o programa.

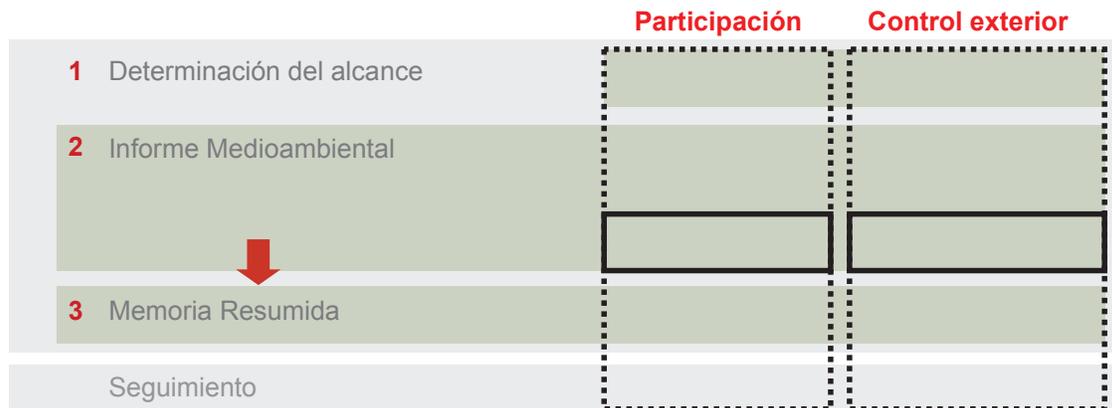


Figura 1. Fases y agentes en el procedimiento de la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio, sobre el Impacto de los Efectos de algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia

La participación pública se establece como obligatoria únicamente para expresar su opinión sobre el proyecto de plan o programa. Puede además dársele cabida para determinar el alcance de la evaluación. La decisión sobre quién debe ser consultado queda abierta. La intervención de las autoridades se equipara a la participación pública, sin exigencia sobre otras formas de control exterior. Se propone, pero no se regula, la existencia de un seguimiento del documento una vez aprobado.

Procedimiento de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

La Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente establece un modelo reglado, concretado en la generación de documentos en cada una de sus fases, en la que la responsabilidad máxima es del promotor, con la guía y apoyo del Órgano Ambiental, que ejerce una función, más de seguimiento que de control del proceso, en sus fases inicial y final. Es un modelo proactivo en su planteamiento, si bien se añade expresamente la exigencia de utilización de un modelo reactivo de identificación de impactos y establecimiento de medidas correctoras. La amplitud de la participación se restringe a la exposición del documento ya redactado, y eventualmente a la decisión sobre el alcance de la evaluación, si así lo estima el Órgano Ambiental, excluyéndose de la toma de decisiones. La evaluación debe incorporarse a los procedimientos administrativos aplicables en la elaboración del plan o programa, salvo en caso de inexistencia de éste. Sus agentes son los siguientes:

Promotor: Órganos de una Administración pública, estatal, autonómica o local.

Público interesado: Personas físicas o jurídicas con intereses o derechos que puedan resultar afectados; asociaciones y organizaciones de intereses económicos y sociales; personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos fines sean la protección del medio ambiente.

Órgano Ambiental: el órgano de la Administración pública que en colaboración con el órgano promotor vela por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes o programas. El órgano ambiental acompaña al promotor en el proceso, hasta la redacción del plan o programa, sirviéndole de guía. No existe una función de control, propiamente, ni durante la evaluación, ni sobre la manera en que el documento estratégico atiende el resultado de esta. El resto de organismos sectoriales, tiene una función exclusivamente consultiva. El procedimiento diseñado en la ley estatal, contiene las siguientes fases:

- 1 Determinación del alcance de la evaluación, por parte del Órgano Ambiental, reflejada en un *Documento de Referencia*.
- 2 Análisis efectuado por el promotor, a partir del planteamiento de alternativas, reflejado en el *Informe de Sostenibilidad*, que debe contener un esbozo del plan, sus efectos, y medidas.
- 3 Redacción de una *Memoria Ambiental* por parte del Órgano Ambiental, donde se refleja la evaluación realizada por el órgano promotor. Sus determinaciones no son vinculantes para el plan o programa, si bien debe justificarse su consideración.

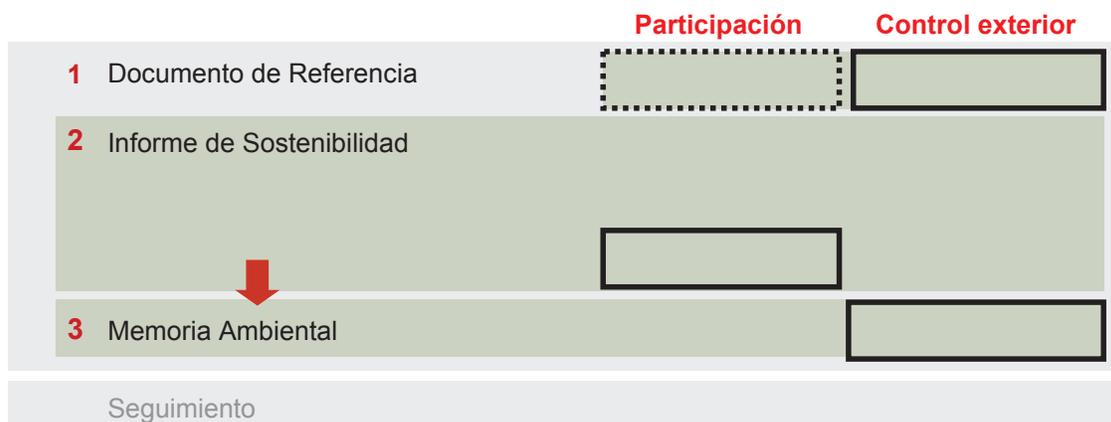


Figura 2. Fases y agentes en el procedimiento de la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia

Corresponde al Órgano Ambiental decidir sobre cualquier participación pública más allá de la exposición general del documento una vez aprobado. Esta intervención es posible, pero no preceptiva, tanto para la manifestación previa sobre el alcance de la evaluación, como con carácter consultivo, durante la redacción de los documentos. Se exige un seguimiento del plan o programa por parte del promotor, con la colaboración del Órgano Ambiental, sin fijar los mecanismos o formas de colaboración para ello.

Procedimiento de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid

La Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid propone un procedimiento fuertemente reglado, con fases y plazos expresamente establecidos. El Órgano Ambiental, como responsable del control exterior, inicia y guía todo el proceso, sustituyendo al promotor en la resolución del mismo. No se generan más documentos que el de Análisis, denominado Estudio de Incidencia Ambiental, que se revisa y perfecciona siguiendo las directrices de los Informes de Análisis Ambiental emitidos por el Órgano Ambiental. La evaluación propuesta es de tipo reactivo, con una participación pública reducida a la exposición de los documentos que contienen las decisiones ya adoptadas. El procedimiento de la ley de la Comunidad de Madrid es independiente de los procedimientos para la aprobación de los planes o programas. Sus agentes son los siguientes:

Promotor: Persona física o jurídica, privada o pública, que inicia un procedimiento.

Público interesado: Sin definición expresa. *Órgano Ambiental:* Autoridad a la que corresponde el ejercicio de las competencias en materia de Evaluación Ambiental de Planes y Programas.

Órgano Sustantivo: Autoridad a la que corresponda la tramitación o aprobación de un plan o programa.

El promotor realiza la evaluación, que es sometida a seguimiento por parte del Órgano Ambiental, a quien se otorga potestad sobre la validez del proceso. El Órgano Ambiental, como órgano de control exterior a la evaluación, interviene en todas las fases del procedimiento, siendo vinculantes sus decisiones.

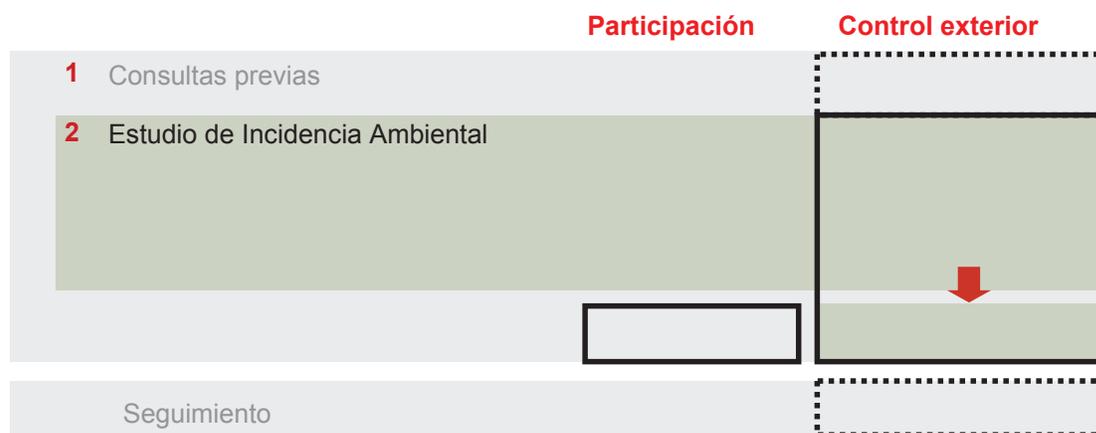


Figura 3: Fases y agentes en el procedimiento de la Ley 2/2002 de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Fuente: Elaboración propia

El procedimiento administrativo comienza con la recepción de los documentos de evaluación, acompañados del plan o programa que vaya a ser sometido a aprobación por el órgano sustantivo. Se produce, por tanto, una identificación entre

la Evaluación Ambiental y el control exterior al mismo, o lo que es lo mismo, entre las fases del procedimiento y los informes del órgano de control:

- 1 Consulta previa del promotor al Órgano Ambiental sobre el alcance y grado de especificidad del estudio.
- 2 Presentación ante el Órgano Ambiental, de un Estudio de la Incidencia Ambiental del plan o programa, incluyendo alternativas, y la documentación completa del mismo, que vaya a ser sometida a aprobación. Este documento será el Avance en el caso de planeamiento urbanístico.
- 3 Emisión por parte del Órgano Ambiental de un Informe de Análisis Ambiental, con audiencia previa al promotor, en caso de resultar desfavorable. En el caso de planeamiento urbanístico, este informe tiene carácter de previo, siendo preceptiva la presentación de la documentación antes de su aprobación definitiva, para la emisión de un Informe Definitivo.

La única participación pública en el procedimiento, es la exposición del plan o programa, y el Estudio de Incidencia Ambiental, una vez redactados. Se exige una previsión para el seguimiento posterior del plan o programa, si bien se excluye del procedimiento.

4 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. ASPECTOS CRÍTICOS

La regulación legal de la Evaluación Ambiental Estratégica, en el caso más común, establece procedimientos aplicables a todos los planes o programas que contengan estrategias que condicionen el desarrollo de proyectos futuros, independientemente del objeto de planificación. De entre todos los casos de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, los Planes de Ordenación Urbanística son los más abundantes. Sin embargo, a pesar de poseer unas características propias marcadas, los textos legales que regulan los procedimientos aplicables en el territorio español, salvo excepciones, no hacen ninguna distinción respecto al resto de los planes o programas²⁰.

4.1 Características del planeamiento urbanístico

El resultado inmediato de la ejecución del planeamiento urbanístico es la ocupación del territorio. Frente a enfoques anteriores, aún vigentes en gran parte de la legislación autonómica, el RDL 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo considera éste como un *recurso natural escaso y no renovable* sin perjuicio de su potencial aprovechamiento económico. Por eso, por encima de cualquier otro impacto potencial, el efecto inmediato del planeamiento urbanístico sobre el medio ambiente, es la ocupación de suelo, y con ello, la alteración de las condiciones naturales de un espacio físico, una alteración sobre el equilibrio de los ecosistemas, y sus ciclos naturales.

Por otra parte, frente a otras decisiones estratégicas, los efectos del planeamiento urbanístico sobre el medio ambiente, en el contexto temporal en el que encuadramos la Evaluación Ambiental, deben considerarse como irreversibles. Por ello, no cabe duda de que las decisiones urbanísticas materializadas en los planes, deben haber sido evaluadas convenientemente en el marco de un procedimiento en el que se consideren todas las variables. Un marco que, por su grado de implantación legal, es la Evaluación Ambiental Estratégica. No obstante, se hace necesario conocer las particularidades del planeamiento urbanístico para perfeccionar su aplicación.

Analizando los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica establecidos por la legislación, en relación a los instrumentos de planeamiento urbanístico, podremos identificar los aspectos que requieren de una consideración expresa. Para ello no es necesario analizar el contenido de los Planes de Ordenación desde un punto de vista urbanístico, sino desde sus aspectos estratégicos.

²⁰ Ley 2/2002 de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Artículo 21. *Procedimiento de análisis ambiental del planeamiento urbanístico*
Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Artículo 26. *Especialidad de los Planes Generales de Ordenación Urbana*

Promotor

La ordenación general municipal es competencia de las administraciones locales. La misma diversidad que existe entre unos territorios y otros, se traslada a las administraciones que representan a sus ciudadanos. Los planes y programas públicos, son promovidos por las administraciones para la planificación y regulación de aspectos que le competen. Este carácter público supone, en principio, que la Administración que actúa como promotor, participa del interés de llegar a un resultado óptimo, en el que se hayan contemplado tanto las necesidades socioeconómicas como las limitaciones y condicionantes ambientales. El objetivo del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica es considerar simultáneamente todos los aspectos concurrentes en el plan o programa, por eso, siendo el promotor quien conoce las necesidades, debe ser éste quien, en el proceso de toma de decisiones, considere los aspectos ambientales y socioeconómicos. En esta situación, la eficacia del procedimiento sólo puede producirse si se desarrolla con rigor, sin primar unos intereses respecto a otros. Por eso la objetividad para realizar la evaluación puede ponerse en duda si el promotor participa de los intereses económicos regulados por el plan o programa.

Las visiones que cada ayuntamiento tiene sobre su territorio, su capacidad de acción, la gestión de sus recursos, y la relación con los agentes sociales varía de forma radical de unos a otros. Por eso las corporaciones locales, legítimos representantes de los intereses públicos, pueden estar influidas por factores exteriores a los procesos de decisión que implica la ordenación urbanística, poniendo en riesgo la objetividad necesaria para realizar los procedimientos de Evaluación Ambiental del planeamiento municipal. Más allá de esto, en aquellos territorios donde la legislación urbanística da cabida a los promotores particulares para la redacción de ciertos documentos de planeamiento sometidos a evaluación²¹, no se da la independencia necesaria de éstos respecto a los intereses del plan. Por otra parte la dimensión y complejidad de los territorios, y por tanto la extensión del análisis necesario para entenderlos, no es proporcional a su población, ni a la capacidad económica de los ayuntamientos que los gestionan. Esto se agrava por el hecho de que en los términos municipales de escasa capacidad de gestión, la información disponible suele ser menor que en los de un mayor desarrollo. Y sin embargo, el grado de análisis del territorio exigible para su evaluación, no es diferente en ambos casos. Esta circunstancia supone que no siempre los municipios tienen capacidad para afrontar los estudios con la extensión y grado de rigor necesarios.

Fase de aplicación de la evaluación respecto a la toma de decisiones

La formulación de los planes urbanísticos, parte de una necesidad detectada. Ya sea por obsolescencia del planeamiento vigente, ya por situaciones sobrevenidas, los

²¹ La Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, Artículo 22; *Derechos y deberes de la propiedad en suelo urbanizable no sectorizado*: Promover la sectorización de sus terrenos y, para ello, el Plan de Sectorización, cuya aprobación supondrá la adscripción de los mismos al régimen urbanístico del suelo urbanizable sectorizado.

promotores tendrán criterios y objetivos iniciales que aspiran a materializar a través de los planes correspondientes.

En el caso del planeamiento general se suma el anhelo, por parte de las corporaciones locales, de dar cobertura a decisiones políticas generalmente vinculadas al cumplimiento de promesas electorales, cuando no a propiciar unos ingresos a los que se vincula la viabilidad de proyectos políticos. Además, los sectores económicos y sociales más influyentes en cada territorio, tendrán sus demandas, a las que las corporaciones locales serán sensibles en mayor o menor medida. Por otra parte, la práctica tradicional del urbanismo, vinculada a una lógica establecida en la legislación urbanística desde la Ley del Suelo de 1956, comienza por la redacción de Avance, en el caso de planeamiento general, o de un documento inicial en otros casos, en el que se presenta un modelo deseable desde la visión socioeconómica aplicada por sus promotores, con las matizaciones técnicas incorporadas por los redactores. Los documentos así elaborados, son sometidos a refrendo público a través de su exposición, y al control de las administraciones competentes, incluida la ambiental.

Otro factor concurrente, es el hecho de que los modelos urbanos desarrollados en los documentos de planeamiento urbanístico, parten de revisar el modelo vigente. Un modelo que en el tiempo transcurrido desde su aprobación habrá generado, bien unos derechos urbanísticos, bien unas expectativas, que el nuevo Plan difícilmente podrá desmontar. Por tanto, cualquiera que sea el procedimiento concreto aplicado, la Evaluación Ambiental de planeamiento debe manejar todos estos factores: derechos adquiridos, expectativas generadas, ideas preconcebidas, promesas políticas, etc. El seguimiento estricto de un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica para la redacción de planes urbanísticos, exige recabar todos los datos sobre el territorio, y su valoración, antes de tomar las primeras decisiones. Sin embargo, resulta imposible que todos los condicionantes, tensiones, y expectativas previas, no contaminen esta toma inicial de decisiones.

Amplitud del plano ambiental

Frente a la independencia con la que los planes y programas sectoriales disponen sus determinaciones, la ordenación del territorio se produce en una secuencia de decisiones que se traduce en una cadena jerárquica de documentos. Independientemente de la denominación concreta de los instrumentos de ordenación del territorio en cada Comunidad Autónoma, derivados de su regulación legal, en todos los casos impera un sistema de definición sucesiva de la ordenación, desde la escala territorial, hasta la pormenorización. En rigor, dentro de estas escalas de intervención, únicamente el planeamiento territorial tiene un carácter netamente estratégico. En el extremo contrario, el planeamiento de desarrollo, sea de promoción privada o pública, particulariza sobre el territorio las decisiones estratégicas que ya se tomaron en los documentos anteriores. Pero independientemente de esta lógica de decisión, todos los documentos de planeamiento pueden afectar, en mayor o menor medida, a cualquiera de los aspectos relacionados con el medio físico y socioeconómico del territorio que ordenan. El grado de ocupación, contaminación, afección sobre el entorno, o

alteración del tejido social o económico variará en función de la escala de intervención y del rango de decisión que corresponde a cada plan, pero todos estos aspectos deberán necesariamente ser objeto de evaluación en el análisis previo. Por tanto, en el planeamiento urbanístico la amplitud del plano ambiental debe ser máxima independientemente del rango del documento. Podrá variar el alcance y profundidad del análisis, y por tanto el grado de consideración de las variables ambientales en los documentos de rango superior, pero no el espectro de estas variables.

Límites del análisis

El planeamiento general municipal, a diferencia del planeamiento territorial u otros planes o programas estratégicos sectoriales, ciñe sus determinaciones al espacio físico de un término municipal. En estos documentos se fija el régimen urbanístico de todos y cada uno de los puntos de ese territorio. La competencia exclusiva sobre la ordenación de un término municipal recae sobre su administración local. Sin embargo, estas decisiones tienen consecuencias que exceden el límite estricto de los municipios. De este modo, los planes urbanísticos municipales afectan a territorios sobre los que no son de aplicación, y a su vez se ven condicionados por decisiones tomadas fuera de sus ámbitos. Los planes o programas estratégicos pueden, coincidir en su delimitación, y pese a ello, contener determinaciones completamente independientes entre sí. Sin embargo, las decisiones de ordenación urbanística, afectan a todos los planes y programas con aplicación sobre el mismo territorio. Del mismo modo, las decisiones estratégicas reflejadas en un Plan Sectorial deben ser necesariamente recogidas en los documentos de ordenación correspondientes. Sin embargo, por las particularidades de los procesos de redacción del planeamiento urbanístico, en la práctica resulta complicada la coordinación entre las decisiones derivadas de unos y otros.

Alcance y profundidad del análisis

Existe una relación entre la escala del planeamiento y el alcance y profundidad con las que debe ser abordada su Evaluación Ambiental. Los Planes Generales de Ordenación, o equivalentes, asumen las directrices estratégicas del planeamiento territorial, y fijan las determinaciones estructurantes de ordenación sobre la totalidad del suelo, excepto en los casos en que se prevé el aplazamiento de su aplicación sobre zonas concretas, a un planeamiento posterior del mismo rango. El desarrollo de la ordenación en las zonas aún no incorporadas al proceso urbanizador, o para las que se propone su transformación, requiere de la aprobación de documentos de planeamiento de desarrollo. Sin embargo, en aquellas zonas cuyo régimen urbanístico ya no es susceptible de cambio, bien por su clasificación como suelo urbano consolidado, bien por estar excluidos del proceso mediante su clasificación como suelo no urbanizable, la totalidad de las determinaciones de ordenación quedan establecidas en el documento de ordenación general municipal. En este segundo caso, estas determinaciones son directamente aplicables sobre los proyectos que propician.

Todo lo anterior supone que siempre que se haya realizado una Evaluación Ambiental para la redacción de un Plan Territorial, desaparece la necesidad de repetir el proceso sobre los aspectos globales evaluados, aumentando la exigencia de profundidad del análisis en los aspectos que le son propios. El alcance y profundidad del análisis referido a los ámbitos sobre los que el planeamiento general toma todas las decisiones de ordenación, debe ser máximo, pudiendo aplazar determinados aspectos de este análisis al planeamiento de desarrollo.²² Puesto que las legislaciones urbanísticas, en general, establecen los mismos mecanismos para la ordenación de cualquier municipio de un territorio, independientemente de su escala, podría establecerse la profundidad del análisis con carácter general. Sin embargo la complejidad urbana a la que debe dar respuesta el plan, es radicalmente diferente de unos municipios a otros, dependiendo de su población, actividad, etc.

Por tanto, la Evaluación Ambiental Estratégica de planeamiento urbanístico se encuadra en una secuencia en la que el alcance y profundidad del análisis tiene que ver con la pormenorización de las decisiones a adoptar, si bien la diversidad de situaciones no permite generalizaciones. Debe decidirse en cada caso concreto qué puede asumirse o no de las conclusiones de procedimientos previos, y hasta dónde debe llegar el análisis a abordar.

Método del análisis

La práctica inicial de la Evaluación Ambiental a documentos estratégicos, y particularmente a planes urbanísticos, hizo extensivas las técnicas de Evaluación de Impacto a estos documentos. Sin embargo, existen particularidades en estos documentos por las que estas técnicas no resultan eficaces:

- La Evaluación de Impactos exige el planteamiento de una propuesta previa. En el caso del planeamiento, la fuerza de las expectativas y tensiones por parte de los agentes sociales y económicos suponen un condicionamiento difícil de contrarrestar con modificaciones posteriores.
- La imposibilidad de abarcar todos los impactos potenciales hace inviable un análisis exhaustivo. Además existen impactos indirectos, efectos acumulativos y sinergias entre impactos, que resultan imposibles de prever.
- Cada una de las situaciones derivadas de un desarrollo parcial del planeamiento, produce impactos diferentes. Resulta imposible analizar todas las hipótesis de desarrollo.
- Todas las decisiones de un plan están interrelacionadas. La reconsideración de aspectos puntuales desvirtúa el modelo, por lo que cualquier modificación implica recomenzar el proceso.

²² Como ejemplo, aspectos como la contaminación del suelo o las afecciones arqueológicas, no pueden abordarse en su totalidad en una escala de decisiones estratégicas. Por el contrario, las decisiones pormenorizadas de ordenación sobre un territorio exigen un análisis profundo de ambos aspectos.

- La simple aplicación de medidas no resuelve la mayoría de los impactos indeseables, aumenta las cargas del planeamiento, y empeora el resultado de la ordenación.

La regulación normativa de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, pese a la tendencia a incorporar mecanismos heredados de la Evaluación de Impacto ambiental, tiende a no establecer métodos concretos de análisis. Existe una cierta libertad en la práctica respecto a como efectuar este proceso. Esta situación es coherente con el hecho de que los procedimientos se establecen con carácter general para todos los documentos estratégicos. Debe ser la lógica de cada uno de ellos, la que conduzca a la decisión sobre el método a utilizar. Este es el punto central de la Evaluación Ambiental Estratégica, y el aspecto sobre el que existe mayor literatura. Por la teoría desarrollada en este sentido, y por experiencias prácticas testadas, sabemos que hay métodos más eficaces que otros para el análisis de variables aplicable en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica.

Participación pública

La consideración del público interesado al que se debe dar cabida en el proceso de redacción de un documento estratégico, forma parte de la secuencia del procedimiento seguido para su aprobación. En este sentido, en la fase inicial de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, debe fijarse quien debe ser considerado como tal. El establecimiento de la clasificación lleva aparejado un régimen urbanístico del suelo, por el que se establecen los derechos y los deberes de sus propietarios. Entre las determinaciones estructurantes de ordenación asociadas a la clasificación, que constituyen el contenido fundamental del planeamiento urbanístico, se encuentra la edificabilidad y el aprovechamiento urbanístico, como datos de intensidad edificatoria, y del valor del suelo objeto de ordenación.

Todos los planes y programas generan limitaciones y expectativas que se traducen en restricciones o derechos para los propietarios afectados. La diferencia del planeamiento urbanístico frente a otros planes y programas, es que las determinaciones estructurantes de ordenación vinculadas al planeamiento general, suponen la delimitación del contenido del derecho de propiedad, en todo el territorio objeto de ordenación. Por tanto toda persona física o jurídica con derechos reales reconocidos en un territorio, debe ser considerado como público interesado en los procedimientos urbanísticos. Pero además, el uso racional del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas o privadas, y la organización espacial de la vida social, forman parte de los fines de la ordenación urbanística. Por tanto la consideración de interesado, debe hacerse extensiva también a todo usuario potencial de un territorio.

Más allá de las ventajas relacionadas con el fortalecimiento de la cohesión social que todo proceso participativo implica, la intervención de distintos grupos de población en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica de planes

urbanísticos, desde sus fases iniciales, se hace imprescindible para cumplir diferentes funciones:

- Como fuente de información. Participación de los sectores activos, la población más vinculada al territorio, y poseedores de su memoria histórica, para incorporar al análisis, aspectos históricos, sociológicos y económicos de la que los ciudadanos son la principal fuente.
- Para evitar agravios comparativos, y fortalecer la legitimidad de las decisiones y la claridad de los procesos de decisión. Participación de la totalidad de la población de derecho.
- Para anticipar la oposición que suscitarán las decisiones de ordenación, antes de la formulación de los documentos finales. Participación del público en general.

Control externo del procedimiento

El hecho de que no exista una relación controlada entre plusvalías generadas por la actividad urbanística, y las cesiones de aprovechamiento que deben revertir a la colectividad, ha contribuido a alimentar la especulación inmobiliaria. La función social de la propiedad, y el interés social, entra en colisión con los intereses económicos de determinados sectores. Las administraciones públicas que actúan como promotoras del planeamiento urbanístico, o a las que corresponde su aprobación, son los garantes de la prevalencia de los primeros frente a los segundos.

En el caso del planeamiento municipal, además del beneficio para la colectividad derivado de la activación económica que puede propiciar, los municipios son receptores del tanto por ciento legalmente establecido en concepto de reversión a la colectividad de las plusvalías generadas, y de suelo para destinar a usos públicos. Las cesiones para redes públicas, o su monetización, y el suelo donde materializar el porcentaje de edificabilidad lucrativa establecido en la legislación urbanística, forman parte del patrimonio municipal del suelo, que garantiza un estándar mínimo de calidad de vida de los ciudadanos, compensa el déficit dotacional de los núcleos históricos, y permite la intervención municipal en el mercado inmobiliario. Sin embargo, en muchos municipios el patrimonio público de suelo no siempre se ha destinado a fines coincidentes con lo establecido en la legislación.

De un modo o de otro, los ayuntamientos se ven beneficiados económicamente por el desarrollo del planeamiento urbanístico. En este contexto, los intereses municipales pueden tender a aliarse con los de los promotores privados, condicionando su independencia como representante del interés público. A esto se suma el hecho de que la legislación deja un margen para la intervención privada en la actividad urbanística. A diferencia de otros planes estratégicos, en la Evaluación Ambiental del planeamiento urbanístico es imprescindible la existencia de un control exterior que garantice el cumplimiento de los fines de la ordenación.

Valoración de alternativas

La valoración de alternativas es un mecanismo derivado de métodos de evaluación de costo-beneficio o coste-eficiencia, dentro del ámbito de la teoría de la decisión. Su incorporación a los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, llega directamente desde las técnicas de Evaluación de Impactos. Este mecanismo busca establecer la conveniencia de un proyecto mediante la enumeración y valoración posterior de todos los costes y beneficios, económicos, sociales y ambientales, derivados directa e indirectamente de dicho proyecto. La visión comparativa entre casos, permite optar por la menos mala de las opciones. Hasta determinado punto, un mayor número de alternativas estudiadas, supondrá una mayor probabilidad de acierto en la decisión. Frente a otros documentos estratégicos, en los que se toman decisiones sobre un único aspecto, o un sistema limitado de ellos, el planeamiento urbanístico establece criterios de ordenación sobre un sistema interrelacionado de factores, en el que la alteración de cada una de las variables afecta a la totalidad. Por tanto, el establecimiento de varios modelos de ordenación requiere de un complejo trabajo previo de análisis para cada uno de ellos.

Supervisión y control

Los modelos de ordenación a los que dan forma los planes urbanísticos, responden o propician la evolución de un municipio. Sin embargo, la falta de un análisis adecuado, los cambios en el contexto socioeconómico, o la concurrencia de circunstancias sobrevenidas, provocan que las previsiones del planeamiento urbanístico no se cumplan, o queden obsoletas. Como consecuencia resultan planes con soluciones de ordenación para usos innecesarios y nuevas necesidades no satisfechas por el Plan. Frente a otros documentos estratégicos, en los planes urbanísticos existen numerosas circunstancias que fuerzan a la modificación de las decisiones de ordenación contenidas en ellos, después de aprobados.

Procedimiento administrativo

Los procedimientos administrativos para la aprobación de documentos de planeamiento urbanístico, responden a la misma complejidad y variedad de situaciones que los planes mismos. El rango de exigencias respecto al contenido, control o exposición pública es amplio, por lo que los plazos de aprobación varían significativamente según el documento de que se trate. Las fases, documentos generados en el proceso, agentes a los que se da audiencia, plazos legales, y organismo responsable de su aprobación definitiva, varían según el documento de que se trate, y los procedimientos administrativos para su aprobación, están perfectamente regulados en la legislación correspondiente.

4.2 Aspectos críticos de la evaluación de planeamiento urbanístico

Revisando las componentes y fases de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, atendiendo a las particularidades del planeamiento urbanístico, se revelan los aspectos críticos que ponen en riesgo su eficacia, y la manera en que los rasgos distintivos de estos documentos deben ser incorporados en los procedimientos para mejorar su evaluación.

Promotor

La potestad de formular y proponer documentos de planeamiento para su tramitación puede ser ejercida tanto por las administraciones locales como por los particulares, en los casos que así está regulado, y por tanto serán ellos quienes aborden la Evaluación Ambiental de los documentos correspondientes. En el caso de promoción privada, la participación del promotor en los intereses económicos regulados por el plan o programa es evidente. A esto se suma el riesgo de que los representantes de las administraciones locales, por su relación directa con los agentes que desarrollarán su actividad siguiendo la ordenación del planeamiento, sean sensibles a sus intereses. Por otra parte la falta de proporcionalidad entre el grado de complejidad de un territorio, y por tanto del análisis necesario para entenderlo, y su capacidad de gestión, no garantiza que la Evaluación Ambiental Estratégica de planeamiento se efectúe con el mismo grado de rigor en todo el territorio.

La intervención del Órgano Ambiental en los procedimientos de Evaluación Ambiental reglados, tiende a fijar ésta colaboración en forma de imposiciones respecto a la manera en que debe realizarse el análisis, o mediante mecanismos de control de los resultados de la evaluación. Sin embargo las circunstancias descritas, exigen una colaboración directa entre ambas administraciones en el análisis y toma posterior de decisiones. De lo contrario se corre el riesgo de que todo el proceso esté mediatizado por intereses distintos a los objetivos de sostenibilidad, o que las decisiones se tomen sin contemplar todos los aspectos concurrentes. Esta colaboración podría incluso llegar al extremo de desvincular los procedimientos de aprobación de documentos de planeamiento, y de Evaluación Ambiental Estratégica, de tal modo que no necesariamente deban coincidir los promotores de ambos. De este modo podría garantizarse que el análisis previo a la ordenación es suficiente, independientemente de la capacidad de gestión del ayuntamiento en cuestión, dejando a salvo la autonomía municipal para decidir sobre su ordenación.

En la actualidad, se carga sobre los ayuntamientos, independientemente de su capacidad de gestión, la responsabilidad de obtener toda la información necesaria para la toma de decisiones de ordenación. Sin embargo, ésta debería ser elaborada y recopilada por las administraciones con atribuciones sectoriales o sobre el territorio. Una información que debería tener un grado de desarrollo suficiente para responder a casos de cualquier profundidad o alcance, independientemente de los promotores de planeamiento que vayan a utilizarla.

Fase de aplicación de la evaluación respecto a la toma de decisiones

Las expectativas generadas por los planes previos, los objetivos políticos, las demandas sociales o los intereses económicos de determinados sectores, se convierten en tensiones que fuerzan a adoptar decisiones previas a cualquier análisis del contexto. En esta situación, resulta difícil efectuar una Evaluación Ambiental de forma objetiva. Por tanto, puesto que todos estos factores van a estar presentes en el proceso, el procedimiento debe integrarlos, para que su importancia real sea contrastada en el mismo plano de análisis que el resto de los aspectos concurrentes.

El cumplimiento de los principios y fines de la ordenación urbanística, exige una desvinculación de las decisiones respecto a cualquier factor que pueda condicionarlas. Si bien es viable que en las administraciones de mayor tamaño, y consecuentemente mayor capacidad de gestión, exista un grado de independencia y formación política suficiente para garantizar una toma de decisiones no condicionada, no sucede lo mismo en los municipios menores. Del mismo modo que se reconoce la capacidad de los municipios de mayor tamaño para la aprobación de su planeamiento de desarrollo, estando los demás sometidos al control de la Comunidad, no resulta descabellado establecer mecanismos equivalentes para la redacción del planeamiento general. Mecanismos que en la práctica supongan una desvinculación entre la promoción del Plan y el Análisis Ambiental requerido con carácter previo. El ejercicio de las atribuciones que la Constitución reconoce a los ayuntamientos, no tiene porqué ser incompatible con la implementación de sistemas de tutela para la toma de decisiones de ordenación urbanística. Particularmente cuando su fin es garantizar el cumplimiento de otros derechos y deberes constitucionales. Sin perjuicio de lo anterior, la participación activa de los sectores económicos y agentes sociales más influyentes en un debate común, impide la imposición de criterios parciales, sin ser contrastados. Todo ello con posterioridad a un análisis del medio, que revele todos los aspectos que puedan influir en la conveniencia o no de decisiones preconcebidas.

En otro orden de cosas, la incorporación de los métodos de Evaluación de Impactos a la práctica del urbanismo, no cambió la secuencia tradicional de la toma de decisiones. Todo parte del desarrollo de un modelo inicial, que una vez elaborado, es contrastado con criterios ambientales, y corregido o matizado en aspectos puntuales. La incorporación de técnicos especialistas en otras disciplinas no amenaza la función hegemónica de los técnicos urbanistas. Como consecuencia, la Evaluación de Impacto Ambiental fue asumida con naturalidad por los técnicos urbanistas. Frente a esto, la Evaluación Ambiental Estratégica exige la integración de técnicos especialistas en otras disciplinas, desde el comienzo del procedimiento, y su participación en la toma de decisiones. Todo ello desata la resistencia de los técnicos urbanistas, acostumbrados a la práctica tradicional, a perder su hegemonía, y una inercia hacia el mantenimiento de técnicas de Evaluación de Impacto para la evaluación de planeamiento. Frente a esto, únicamente una intervención temprana de la administración competente en materia ambiental, puede ir modificando la tendencia hacia perpetuar la práctica tradicional del urbanismo.

Amplitud del plano ambiental

No hay aspecto físico, social o económico que no pueda verse alterado por los planes regionales o municipales en la medida en la que éstos establecen determinaciones estratégicas sobre el territorio. Por el grado potencial de afección de sus decisiones, no cabe duda de que la amplitud del plano ambiental en documentos de planeamiento en los que se establece una estrategia territorial, debe ser máxima.

De acuerdo con la lógica del desarrollo en cascada de la ordenación urbanística, el planeamiento de desarrollo no puede alterar las determinaciones estructurantes ya establecidas por los documentos de rango superior. Sin embargo las decisiones que les competen pueden reforzar o modificar las afecciones consideradas en los planes que les sirven de marco. Por tanto, sus procedimientos de evaluación deben igualmente abordar los aspectos que han sido previamente considerados en la escala previa, si bien con el grado de detalle que les corresponda. La consideración de que el alcance de un plan es limitado, puede inducir a una desatención de aspectos relevantes. Por el contrario, el hecho de que la amplitud del análisis para el planeamiento de desarrollo deba necesariamente ser amplia, puede alargar y complicar los procesos de decisión de manera que comprometa su eficacia.

Por otra parte, el análisis de aspectos ambientales de alcance global en la redacción de documentos de rango inferior, puede poner en cuestión decisiones estructurantes sobre las que no le corresponde decidir al Plan. Puesto que la regulación sobre los contenidos, competencias y tramitación de cada tipo de plan urbanístico está legalmente reglado, es posible establecer procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, en los que quede expresamente establecida la amplitud del análisis, ajustándola a cada caso. En la medida en que la amplitud del análisis efectuado en los documentos de rango superior sea suficientemente amplia, y maneje la información adecuada, el riesgo de que se produzcan contradicciones en la redacción de planes de desarrollo, disminuye. Por otra parte, la facilidad de acceso y veracidad de esta información, y la unificación de fuentes, reduce además los plazos de redacción y tramitación de los documentos.

Límites del análisis

Los límites territoriales para la Evaluación Ambiental de un instrumento de planeamiento, deben marcarse según el área de influencia de cada aspecto objeto de estudio. Una superficie que probablemente excederá el límite administrativo sobre el que se aplica el plan en cuestión. Esto supone que existe una superposición entre ámbitos que serán objeto de estudio desde los procedimientos de evaluación ambiental realizados para cada uno de los instrumentos que ordenen las piezas de un territorio. Este conflicto queda parcialmente resuelto, si existe un planeamiento territorial. La función de este documento es fijar un marco de ordenación estructurante de rango superior al municipal. En la elaboración de este documento, deben ser analizadas las variables ambientales de escala global o regional, y aquellas otras de escala local, con incidencia fuera de los límites municipales. En esta escala de decisión, y con la intervención de la administración

supramunicipal, pueden quedar resueltas gran parte de las confrontaciones que pudieran surgir entre las afecciones de los planes generales de ordenación municipal, fuera de su territorio.

En todo caso, para evitar distorsiones entre distintos análisis, es necesario que coincidan las fuentes de la información que utilicen cada uno de los procedimientos que incluyen un mismo territorio. De este modo, independientemente del técnico que aborde el estudio, o la Administración que promueva o apruebe un Plan, se reduce el margen de desviación en las conclusiones. La única manera de hacer esto posible, es con intervención de las administraciones de rango superior. Bien mediante la generación, por parte de los organismos implicados, de los datos que serán de uso común, bien mediante la selección e imposición de unas fuentes concretas. A tal efecto, el Órgano Ambiental, o cualquier otro determinado para ello, debe tener esta potestad. La gestión de la información, exige, además de una estructura administrativa adecuada, una regulación específica en la que se determinen las competencias del órgano en cuestión, y su potestad para controlar, regular o imponer las fuentes de la información ambiental, para cada procedimiento.

En los casos de superposiciones de la delimitación de los ámbitos sobre los que existe una regulación sectorial, y el planeamiento urbanístico municipal, éste último, pese a establecer la estrategia conjunta sobre cada pieza de territorio, a partir de una evaluación de todos los aspectos concurrentes, no tiene capacidad para condicionar las decisiones sectoriales reflejadas en planes de rango superior. Como consecuencia, las decisiones de planes estratégicos se imponen a la ordenación municipal. Para que esta subordinación no suponga la invalidación de los documentos de planeamiento a los que afectan los planes sectoriales, es necesario que existan procedimientos administrativos ágiles, para su modificación.

Alcance y profundidad del análisis

La consideración de manera individual de cada documento de planeamiento, sin tener en cuenta los documentos de rango superior, y a los que se derivan decisiones, puede producir la repetición de procesos de análisis. Podría darse el caso incluso de llegar a conclusiones contradictorias, en las evaluaciones efectuadas en distintas escalas de decisión. En todo caso, se corre el riesgo de tomar decisiones sobre aspectos estratégicos, para los que el análisis adecuado exige una visión, bien más global, bien más pormenorizada, con los consiguientes efectos sobre el proceso y sus resultados. En particular los siguientes:

- Ordenaciones incompatibles con las conclusiones de documentos de rango superior.
- Desestimación de decisiones de ordenación, preferibles frente a las adoptadas.
- Ausencia de análisis de aspectos relevantes, con la consecuente incidencia potencial en la fase de aplicación del plan.
- Manejo de documentación obsoleta, que puede distorsionar las decisiones.
- Dedicación de tiempo, esfuerzo y recursos innecesarios.

Para ajustar el alcance y la profundidad del análisis a cada caso, es preciso establecer previamente, el grado de desarrollo al que llegará en sus decisiones. Los aspectos estratégicos de un plan urbanístico, como el grado de desarrollo al que llega, depende tanto de los documentos previos y posteriores como de la complejidad del territorio que abarca. Es necesario un alto grado de flexibilidad de decisión en la fase inicial, de tal modo que pueda ajustarse el alcance y profundidad del análisis, considerando su situación dentro de la escala jerárquica. Esta valoración implica las siguientes acciones:

- Diferenciar los aspectos estratégicos del Plan, de aquellos que no lo son.
- Reconocer las decisiones de ordenación estructurante que provienen de documentos de rango superior, previamente evaluados, y las que corresponden al plan en redacción.
- Distinguir y abordar los aspectos que pese a corresponder a documentos de rango superior, no han sido previamente evaluados, bien por inexistencia de este, bien por no haber sido sometido a ningún procedimiento de análisis ambiental.
- Distinguir los aspectos que pese a estar previamente abordados, pueden interactuar con decisiones del planeamiento en estudio, dando lugar a efectos acumulativos o sinérgicos.
- Reconocer los aspectos que han variado con el tiempo desde la aplicación de documentos vigentes, o que responden a modelos de ordenación obsoletos.
- Reconocer los aspectos de ordenación que pueden derivarse a planes posteriores, que serán sometidos a una evaluación más detallada.
- Establecer una escala de análisis acorde con la complejidad del territorio ordenado.

A pesar de que la determinación del alcance y profundidad del análisis debe establecerse para cada caso concreto, hay aspectos que sí admiten cierta generalización. Cualquier desarrollo urbano que suponga aumento de población sobre un territorio, implica alteraciones sobre su ecosistema. La compatibilidad entre el acomodo de nueva población con la mejora de las condiciones urbanas, en términos de sostenibilidad, exige mejorar los parámetros de calidad en sus valores relativos por habitante²³. Respecto algunos de estos parámetros, existen indicadores, o límites concretos derivados de la legislación sectorial, directamente asumibles por el planeamiento. Tal es el caso de los valores máximos fijados para la emisión de contaminantes básicos, o calidad de los vertidos. Pero no sucede así en otros casos.

No obstante, sea cual sea el grado de desarrollo de la regulación sobre cada uno de los aspectos ambientales afectados por la urbanización del territorio, existen criterios de actuación para determinar qué prácticas o acciones son admisibles en

²³ Consumo de suelo; alteración de los ciclos ecológicos globales y locales; consumo de recursos y energía; generación de residuos sólidos y líquidos; emisiones a la atmósfera, y otras formas de contaminación (acústica, electromagnética, visual, lumínica, etc.)

términos ambientales y cuales no²⁴. El contenido de los documentos en que se refleja la Evaluación Ambiental de los instrumentos de planeamiento, está regulado en la legislación que establece el procedimiento. Por tanto nada impide que la legislación recoja expresamente los criterios de actuación que mejoran su resultado, incorporando objetivos de sostenibilidad de aplicación común. Puesto que la determinación del alcance y profundidad del análisis debe corresponder al organismo de control, como paso inicial del procedimiento, cabe tanto la introducción de estos criterios y objetivos para cada caso de estudio, como su revisión en casos excepcionales.

Método del análisis

En la práctica inicial de la Evaluación Ambiental Estratégica, se tendió a la aplicación de derivados de la técnica de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. La falta de entendimiento o aceptación respecto a la componente multidisciplinar de la Evaluación Ambiental Estratégica, hace que la participación de los técnicos ambientales se produzca sobre documentos de planeamiento ya redactados. En esta situación, de la valoración real de lo ambiental en todos sus planos, puede resultar la inviabilidad del modelo desarrollado. Teniendo en cuenta la coincidencia entre el promotor del Plan y la evaluación del mismo, en ningún caso va a interesar que esto suceda. Por el contrario, la Evaluación de Impactos no cuestiona la validez del modelo. Únicamente se localizan potenciales impactos, y se establecen medidas reductoras, correctoras o compensatorias. Por otra parte, en los años de aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental, se ha consolidado una experiencia, que facilita su aplicación. Existen técnicos con amplia formación en este campo, y solvencia en su aplicación. Por el contrario, no existe ni un corpus disciplinar sólido, ni un cuerpo de técnicos formado en métodos de evaluación de planes.

Sin embargo, sabemos que la Evaluación de Impactos resulta insuficiente e ineficaz en su aplicación sobre planes urbanísticos. Existen técnicas de valoración multivariante que permiten la consideración conjunta de grupos de información, para la generación de mapas de valor, que facilitan la interpretación del territorio. Estas técnicas resultan eficaces con el empleo de Sistemas de Información Geográfica.²⁵El desarrollo de una regulación específica de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica para planes urbanísticos, pasa por desarrollar métodos de análisis ajustados al tratamiento territorial, empleando la Evaluación de Impactos únicamente como técnica de perfeccionamiento.

²⁴ Como ejemplo, la regulación legal sobre el agua, incide en el ahorro del consumo, y sin embargo no limita la impermeabilización de la superficie del suelo, de la que dependen factores ambientales tan relevantes como la alteración del nivel freático, y sus efectos derivados. Independientemente del punto del territorio sobre el que se actúe, debería ser un criterio de sostenibilidad reducir al mínimo la modificación del régimen hídrico del suelo, favoreciendo la infiltración de agua de lluvia. Y sin embargo la aplicación de éste, como de otros criterios objetivos, no está regulado.

²⁵ S.I.G.: Sistemas de Información Geográfica (GIS, en su acrónimo inglés: *Geographic Information System*) son una integración organizada de *hardware*, *software* y datos geográficos diseñada para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión.

Participación pública

Puesto que el público que debe ser considerado como interesado en las decisiones urbanísticas tiene un alcance casi ilimitado, si bien el grado de afección no es equivalente, deben preverse cauces de participación amplios.

Las fórmulas de participación limitada a la exposición de los documentos ya redactados, independientemente del rigor del promotor en la consideración de las alegaciones, no cumple las funciones de servir de fuente de información, aumentar la claridad del proceso y anticipar la oposición a las decisiones. Por tanto resulta insuficiente, en el caso del planeamiento urbanístico. Por otra parte, la apertura de los procesos de toma de decisión a una participación generalizada, tiende a ralentizar los procedimientos, e incluso a bloquearlos. Sin embargo, más allá del cumplimiento de unas garantías legales mínimas, esta situación no puede suponer la merma de unos mecanismos insustituibles para satisfacer las necesidades del planeamiento. Por otra parte, la dilatación del período de evaluación previa, supone un mayor ajuste del modelo resultante a la demanda, y por tanto una menor oposición al Plan en fases posteriores. El tiempo que se emplee en mejorar la participación en fases iniciales, se ahorrará con creces en fases posteriores. Por tanto, deben encontrarse fórmulas que hagan compatible una participación amplia ajustada a las necesidades de cada fase, sin que supongan una merma de su eficacia. En este sentido, los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica permiten la incorporación de una participación relativamente flexible desde una fase temprana de elaboración de los planes, hasta su conclusión.

La eficacia de la participación estriba en una correcta programación, ajustada a cada caso concreto, en la que se atienda a las circunstancias sociales de cada municipio. Una programación en la que se establezcan cauces de participación ajustados a las necesidades y funciones del planeamiento, y al grado de afección sobre la población de las decisiones de ordenación, para todas las fases del procedimiento. El programa de participación debe prever los mecanismos y plazos adecuados para cada fase o función, de tal modo que no se produzcan retrasos excesivos o bloqueos en la toma de decisiones. Esta labor, que depende tanto del promotor del procedimiento, como del Órgano Ambiental, exige la implicación de ambos, en la medida que otorgan legitimidad a fases, necesarias para una correcta Evaluación Ambiental, pero no expresamente reguladas por la legislación.

Control externo del procedimiento

La aplicación de este método, válido para proyectos, al ámbito de las decisiones estratégicas, se encuentra con las mismas dificultades que resultan de la utilización de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental a planes y programas.

Las implicaciones económicas del planeamiento, la proximidad de los ayuntamientos con sus administrados, y la afección directa de las decisiones de ordenación de competencia municipal sobre sus intereses, comprometen su independencia como promotores de los procedimientos de Evaluación Ambiental de planes urbanísticos. La regulación legal de los procedimientos de Evaluación Ambiental confía a los promotores la responsabilidad sobre el análisis que conduce a

la toma de decisiones. Aunque la potestad de formular el planeamiento general corresponde a las administraciones locales, su aprobación definitiva, es competencia de las Comunidades Autónomas. De este modo, los procedimientos para la aprobación de planes urbanísticos ya establecen mecanismos de control sobre la manera en que la administración local ejerce su autonomía municipal. Este solapamiento de competencias, en la práctica, propicia el empleo de vías de negociación complejas. Un proceso en el que técnicos y políticos tienen su función, y en el que no siempre las decisiones finales son inocentes.

La trascendencia de los aspectos regulados por el planeamiento, exige claridad y limpieza en los procesos. Por ello es imprescindible que existan mecanismos de control eficaces sobre los procedimientos de Evaluación Ambiental seguidos en la redacción de documentos de planeamiento urbanístico, al margen de las coyunturas políticas. Por tanto, más allá de la necesidad de establecer cauces de cooperación entre las administraciones, resulta fundamental que existan fórmulas de control que garanticen que los intereses privados sean considerados en su justa medida en la toma de decisiones, sin comprometer el bien común. El control sobre los procedimientos de Evaluación Ambiental de Planeamiento Urbanístico, exige autonomía y máxima claridad del organismo responsable. Un control ejercido no por poder delegado, sino por poder adquirido, en reconocimiento de su ecuanimidad, por parte de todos los agentes implicados.

Valoración de alternativas

La complejidad del sistema territorial, exige de un análisis adaptado a cada modelo propuesto. El planteamiento de varias alternativas con rigor y coherencia, supone un trabajo difícilmente asumible en los plazos de elaboración de los planes. Por otra parte, una vez planteadas las alternativas de planeamiento, cualquier criterio de valoración adolecerá del mismo grado de imprecisión que la aplicación de la Evaluación de Impactos sobre planes estratégicos.

Difícilmente puede atenderse a todos los impactos, así como a los efectos indirectos, acumulativos o sinérgicos. Además resulta un amplio margen de error al considerar que los modelos planteados se ejecutarán sin variación. Por otra parte, la necesidad de ponderar los beneficios o los impactos de cada una de las alternativas con una perspectiva común, exige la aplicación de criterios de valoración que inevitablemente serán subjetivos. El planteamiento de cualquier alternativa de ordenación viable, supone haber realizado previamente un análisis completo de sus variables. Ese análisis habrá conducido a un modelo que se apunta como preferible. Consecuentemente, cada análisis adicional sobre el mismo territorio con las mismas variables, indefectiblemente conducirá en la misma dirección. Por todo ello, el mecanismo de valoración comparada de alternativas en el caso de planeamiento, no resulta eficaz en su aplicación sobre modelos diferentes, sino para el perfeccionamiento de la decisión, mediante la comparación de enfoques posibles en el desarrollo de un mismo modelo ya apuntado como preferible.

Supervisión y control

La falta de adecuación de un Plan al contexto socioeconómico o ambiental de un territorio, las circunstancias sobrevenidas o determinadas alteraciones globales, pueden suponer la necesidad de que sea modificado o revisado. La aprobación de los planes urbanísticos tiene como efectos inmediatos, la vinculación de los terrenos al régimen urbanístico que les sea de aplicación, la obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones y su ejecutividad. La ordenación urbanística, sin más, no confiere a los propietarios afectados por ella derecho alguno a indemnización, pero sí el cumplimiento de los deberes derivados. Por ello, una vez ejecutado el planeamiento, existe un reducido margen de flexibilidad para revertir sus determinaciones. Por otra parte, los mecanismos de adaptación de los instrumentos de planeamiento a cambios sobrevenidos, implica iniciar tramitaciones administrativas largas y complejas, similares a las seguidas en su momento para la aprobación de los planes. En la medida que el modelo desarrollado derive de un análisis riguroso, y por tanto el plan resultante responda a las circunstancias del contexto, reduciremos las probabilidades de que requiera de modificaciones futuras.

No obstante, puesto que existen otras circunstancias posibles, se trata de documentos con un reducido grado de flexibilidad para incorporar modificaciones, y los procesos para ello son largos y complejos, resulta fundamental que el procedimiento de Evaluación Ambiental establezca mecanismos de seguimiento y control. El seguimiento y control de un plan urbanístico tiene como objeto la valoración del grado de cumplimiento del modelo deseado, y la detección de alteraciones relevantes respecto a las previsiones iniciales. En este sentido, resulta fundamental la detección temprana de alteraciones respecto al modelo previsto, de tal modo que pueda modificarse antes de que las consecuencias y cargas derivadas exijan su revisión completa. Para agilizar los procesos de modificación de planes urbanísticos, deben unificarse las fuentes de información, y los métodos de análisis para todos los documentos estratégicos coincidentes en un mismo territorio, de tal manera que los análisis y conclusiones obtenidas de cada procedimiento de Evaluación Ambiental, sean útiles para los procedimientos futuros.

Procedimiento administrativo

Frente al caso general de los planes y programas estratégicos, en que se toman decisiones y se proponen líneas de acción para los proyectos derivados, sin rangos intermedios de decisión, en el planeamiento urbanístico existe toda una secuencia de documentos, cada uno de ellos con su forma y función específica, sus agentes y sus plazos. El rango de complejidad de los documentos de planeamiento urbanístico es amplio. Por el contrario, el procedimiento de Evaluación Ambiental aplicable a todos ellos, es único, independientemente de esta complejidad. La aplicación de procedimientos estandarizados, independientemente del carácter de los planes, puede producir evaluaciones ambientales defectuosas, en las que dejen de considerarse aspectos relevantes, o en las que no se propicia una adecuada participación de los agentes afectados. Por tanto, puesto que existe una definición exacta de cada una de las determinaciones de ordenación a establecer en los instrumentos de planeamiento, y la ley regula el contenido exacto de cada uno de

estos instrumentos según su rango y el tipo de suelo sobre el que se aplica, pueden llegar a establecerse procedimientos o mecanismos de Evaluación Ambiental, específicos para cada tipo de Plan, atendiendo a su lógica, y su carácter estratégico. En su defecto, los procedimientos de evaluación deberían ser suficientemente flexibles como para permitir su adaptación al repertorio de instrumentos posibles.

5 ESTUDIO DE CASO

En la fase temprana de aplicación de la Evaluación Ambiental de planeamiento en la Comunidad de Madrid, la necesidad de realizar una Evaluación Ambiental de los planes, fue tomada como una exigencia administrativa adicional, y no como una reconsideración completa de los procesos de elaboración de los planes urbanísticos. Los planes de ordenación, redactados generalmente con criterios casi exclusivamente económicos, a partir de las expectativas de las corporaciones locales, eran remitidos a los técnicos ambientales para su análisis. Aún ahora, esta parece seguir siendo una práctica habitual.

Las primeras Evaluaciones Ambientales realizadas sobre planes urbanísticos, se hicieron sobre documentos técnicos previamente redactados, siguiendo modelos derivados de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En estos casos la consideración de impactos sobre la población y la economía resultaban favorables. Consecuentemente, los impactos sobre la fauna, la flora, el agua, la tierra o el aire, traducidos en parámetros numéricos negativos, se contrarrestaban con las cifras positivas de otros aspectos *ambientales* como la renta, el empleo o las infraestructuras, resultando modelos *ambientalmente viables*. Sin embargo, una revisión de los Estudios de Incidencia Ambiental de los planes evaluados de este modo, pese a los intentos de justificación, pone de manifiesto la escasa consideración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

En parte de estos casos iniciales, el Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de su competencia, se vio obligado a informar sobre la inconveniencia de los planes en los términos en que fueron redactados, apoyado en los datos que el propio promotor aportaba en el Estudio de Incidencia Ambiental. De este modo, muchos de los documentos de planeamiento general afectados por la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental, a partir de su aprobación, entraron en una vía muerta²⁶. Es incuestionable que la aplicación efectiva y responsable de los procedimientos de Evaluación Ambiental de Planeamiento Urbanístico exige un cambio de mentalidad en todos los agentes implicados, pero más allá de eso, la imperfección en la regulación del procedimiento legal de Evaluación Ambiental Estratégica, y su implementación defectuosa, pueden poner en riesgo la eficacia del mecanismo diseñado para la incorporación de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

²⁶ Desde la entrada en vigor de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, únicamente han sido aprobados definitivamente en esta comunidad, diez planes generales, con Informe favorable de Análisis Ambiental de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

5.1 Procedimiento administrativo aplicable en la Comunidad de Madrid

El procedimiento ambiental aplicable sobre el planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid resulta de la materialización del régimen competencial de las administraciones central y autonómica a través de sus regulaciones legales correspondientes. Una regulación que fue establecida para dar respuesta a las necesidades específicas de cada administración. De esta situación se pueden extraer las siguientes conclusiones inmediatas:

1. La regulación del procedimiento, fue aprobada por cada administración, considerando sus competencias, y casos de aplicación. La Administración del Estado, atendiendo a los planes y programas, principalmente de ámbito estatal. La Comunidad de Madrid considerando la Evaluación Estratégica como uno de los procedimientos ambientales de su competencia, dentro de una secuencia jerárquica.
2. Los procedimientos se regulan, en uno y otro caso, para ser aplicados de forma genérica sobre todos los planes y programas, incluyendo el planeamiento urbanístico, independientemente de sus especificidades.

Como consecuencia, el procedimiento aplicable en la Comunidad de Madrid, y por tanto sus documentos, fases y agentes, deriva de una superposición no coordinada de regulaciones, ninguna de las cuales fue diseñada para responder a las especificidades del planeamiento urbanístico.

Antecedentes

Hasta la aprobación de una legislación expresa, en la práctica tradicional del urbanismo en la Comunidad de Madrid, la consideración o no de los aspectos ambientales y la manera en que éstos eran incorporados en la toma de decisiones, dependió de la sensibilidad de las corporaciones locales, y del asesoramiento de los técnicos redactores. Únicamente a partir de su creación, el Órgano Ambiental²⁷ participó en los procedimientos de aprobación de los documentos de planeamiento, con una función más consultiva que de control. En todo caso, la emisión de los informes se producía a partir de documentos previamente redactados, sin intervención sobre los procesos de toma de decisión.

La entrada en vigor de la Ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, se produce sólo unos días después de la aprobación de la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio. No contempla, por tanto, la necesidad de someter los

²⁷ La Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid funcionó desde su constitución por Orden 1530/1994, de 21 de octubre, hasta su disolución por el Decreto 33/1996 de 31 de marzo, coincidiendo con la creación de la Consejería de Medio Ambiente, que absorbió su estructura administrativa. El Órgano que Asume las competencias definidas en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid para el procedimiento de Análisis Ambiental de Planes y Programas es el Área de Análisis Ambiental de Planes y Programas, dependiente de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

documentos de planeamiento a un procedimiento ambiental previo. Sin embargo sí incorpora algunos aspectos propios de la Evaluación Ambiental Estratégica. Además de incluir criterios de sostenibilidad en el establecimiento de los principios y fines de la ley, se exige un Estudio sobre la Incidencia Ambiental entre la documentación que deben contener los instrumentos de planeamiento general. A esto se añade la necesidad de recabar informes del Órgano Ambiental en dos fases distintas de la tramitación. Son los denominados *Informe Previo de Análisis Ambiental* e *Informe Definitivo de Análisis Ambiental*.

A pesar de los fines expresados, y las garantías exigidas por la ley para la consideración de la importancia de las afecciones ambientales del planeamiento, se establece una secuencia de documentos, y el control de los mismos, derivados de la lógica de la disciplina tradicional del urbanismo. Una práctica que excluye el plano ambiental como determinante para la ordenación. No se considera, por tanto, la realización de una verdadera Evaluación Ambiental, como proceso de integración de todas las variables, con anterioridad a la toma de decisiones. Sí se exige la incorporación de un Estudio de Incidencia Ambiental, pero únicamente en el documento que será sometido a aprobación inicial. La secuencia, por tanto, comienza con la toma de decisiones, reflejadas en el Avance de planeamiento, y únicamente a continuación se consideran sus efectos ambientales.

A partir de la aprobación de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, los planes urbanísticos han constituido la práctica totalidad de los documentos que han sido sometidos al procedimiento administrativo de Análisis Ambiental de planes, en ella establecido. Tanto la regulación contenida en la Directiva 2001/42/CE, como la Ley 9/2006 del Estado, contemplan procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, para su aplicación de forma general sobre cualquier plan o programa, sin considerar las particularidades del urbanismo. En el caso de la Ley 2/2002, sí se introducen variaciones para el caso de aplicación en planeamiento, si bien únicamente en lo referente a la conciliación entre el procedimiento administrativo para su aprobación regulado en la Ley 9/2001 del Suelo y el procedimiento ambiental. La necesidad de someter los planes urbanísticos, y en particular el planeamiento general, al procedimiento de Análisis Ambiental de Planes y Programas que instauró el nuevo marco legal, exigió una adaptación en cuanto a su tramitación y aprobación. Por una parte, los promotores y técnicos debieron asumir la redacción de nuevos documentos. Por otra parte, la Comunidad de Madrid debió crear la estructura administrativa adecuada para su nueva función.

Con la entrada en vigor de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas sobre el Medio Ambiente, resultaron exigibles documentos y trámites cuya formulación no coincide con la ley autonómica. Como consecuencia, la tramitación aplicable a los documentos de planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid, resulta de la superposición de ambos procedimientos. En primer lugar se produce una contradicción respecto a la consideración misma del procedimiento. La ley estatal propone la incorporación de la Evaluación Ambiental en el procedimiento urbanístico para aprobación de los planes. Frente a esto, la ley autonómica establece un procedimiento independiente, que se inicia con la remisión al Órgano Ambiental de un Estudio de Incidencia Ambiental del Plan, acompañado de la documentación

completa del mismo, y concluye con la resolución emitida por el mismo órgano, del *Informe Definitivo de Análisis Ambiental*. Respecto a la tramitación, la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid incorpora los Informes Previo y Definitivo de Análisis Ambiental, posteriormente regulados en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, añadiendo la exigencia de una resolución favorable del Órgano Ambiental, con carácter vinculante, previo a la aprobación de un Plan.

Documentos sometidos a evaluación

De la aplicación de las disposiciones de los dos textos legales vigentes, resulta la consideración sobre qué documentos deben o no someterse a procedimiento.

- *Planes Generales*: Es de aplicación, en todos los casos, la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Es igualmente de aplicación la Ley 9/2006, del Estado, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas sobre el Medio Ambiente.
- *Planes de Sectorización*: Como en el caso de los Planes Generales, es simultáneamente de aplicación, tanto la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, como la Ley 9/2006, del Estado, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas sobre el Medio Ambiente.
- *Modificaciones puntuales de Planes Generales y Planes de Sectorización*: Estarán sometidas a la Ley 2/2002, en todos los casos, independientemente de su alcance, si corresponden a planes que no fueron sometidos a procedimiento de Análisis Ambiental. En caso de que los planes que se pretende modificar ya hubieran sido sometidos a dicho procedimiento, estarán sometidos caso por caso.
- *Planes Parciales*: Estarán sometidos a la Ley 2/2002, cuando establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos a los que sea de aplicación esta ley. La decisión sobre su sometimiento o no al procedimiento, resultará del estudio caso por caso.
- *Planes Especiales*: Estarán sometidos a la Ley 2/2002, cuando establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos a los que sea de aplicación esta ley, y cuando afecten a Espacios Naturales Protegidos²⁸, Montes de Régimen Especial²⁹, Zonas Húmedas, embalses y sus ámbitos de ordenación, así como los Lugares de Interés Comunitario, Zonas de Especial Conservación, y Zonas para la protección de Aves³⁰.

²⁸ De acuerdo a la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid.

²⁹ Según la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

³⁰ Declaradas al amparo de las Directivas Comunitarias 79/409 y 92/43, como parte de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Madrid

Agentes del procedimiento

La Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, regula los procedimientos ambientales aplicables a los planes y programas, tanto públicos como privados, que se pretendan llevar a cabo en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Es decir, crea un procedimiento ambiental específico independiente del establecido para la aprobación de los instrumentos de planeamiento en la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid. Como consecuencia, la definición de los agentes del procedimiento, derivan directamente de la legislación ambiental, en cuanto a las definiciones de público interesado, y de las autoridades responsables del ejercicio de las competencias establecidas en la ley. Por el contrario, serán promotores del procedimiento, aquellos agentes a los que la Ley del Suelo atribuye la potestad de elaborar y formular documentos de planeamiento.

- *Promotor*: Aquel que, por aplicación de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, tiene potestad para elaborar y formular instrumentos de planeamiento. Con carácter general, esta es una potestad administrativa, si bien los artículos 3.d y 5.4.a de esta ley, reconocen el derecho de los sujetos privados a la formulación de iniciativas y propuestas para su tramitación, *en los casos en que así esté previsto en la presente Ley*. A este respecto, el artículo 56 sobre formación y avances del planeamiento, establece que *el planeamiento urbanístico podrá ser formulado por las Administraciones públicas y por los particulares, salvo los Planes Generales, que sólo podrán serlo por las primeras*.
- *Público interesado*: Debe considerarse público interesado en el procedimiento de Análisis Ambiental de documentos de planeamiento urbanístico, aquel que es definido como tal en la legislación sobre procedimiento administrativo común. La Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid no incluye una definición expresa, pero sí la Ley 9/2006 estatal, en la que entiende como público interesado:
 1. Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³¹.
 2. Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:

³¹ Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- A) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
 - B) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
 - C) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

- Que tenga como fines acreditados en sus estatutos, entre otros, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan o programa de que se trate.
 - Que lleve al menos dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- *Administraciones afectadas*: Se consideran como tal, a los efectos del procedimiento ambiental de planeamiento urbanístico, aquellos organismos de las administraciones públicas que tengan competencias específicas en las siguientes materias: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje, la ordenación del territorio y el urbanismo³².
 - *Órgano Ambiental*: Siendo el procedimiento de Análisis Ambiental de instrumentos de planeamiento urbanístico independiente del establecido para su aprobación, corresponde al órgano urbanístico, o autoridad competente en medio ambiente, según se define en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, el ejercicio de las competencias reguladas en dicha Ley. En particular, las siguientes:
 1. El estudio caso por caso para dirimir si los planes deben o no deben someterse a un procedimiento ambiental³³. Para tomar esta decisión deben ser consultadas las administraciones públicas afectadas³⁴
 2. La emisión de los informes previos a la decisión por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre la necesidad de someter a Evaluación Ambiental, planes singulares sobre los que concurren circunstancias extraordinarias, que pese a no estar contemplados con carácter general, puedan suponer un riesgo ambiental o tener repercusiones significativas para el medio ambiente³⁵
 3. La emisión del informe previo a la exención de las obligaciones contenidas en la Ley, en los casos de Planes sobre los que, pese a estar contemplado su sometimiento al procedimiento ambiental, concurren circunstancias excepcionales y con respeto en todo caso a la legislación básica del Estado, la totalidad o parte de determinados planes, programas, proyectos o actividades³⁶.
 4. La tramitación y resolución del procedimiento de Análisis Ambiental³⁷, según se especifica en el punto siguiente.

La Ley 9/2006 sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, establece que las funciones del Órgano Ambiental,

³² Ley 9/2006, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente. Artículo 4

³³ Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Artículo 5

³⁴ Ley 9/2006. Artículo 4

³⁵ Ley 9/2006. Artículo 6

³⁶ Ley 2/2002. Artículo 7

³⁷ Ley 2/2002. Artículo 13

se deben desarrollar en colaboración con el promotor para velar por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes. En la actualidad, el órgano competente para la tramitación del procedimiento de Análisis Ambiental en la Comunidad de Madrid es la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Desde el punto de vista de la tramitación del procedimiento de Análisis Ambiental de instrumentos de planeamiento, la autoridad competente para la tramitación o aprobación de un plan o programa es el denominado Órgano Sustantivo.

Fases y documentos del procedimiento

De la aplicación de las disposiciones de los dos textos legales vigentes, resultan las siguientes fases para la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico:

1. Consulta previa del promotor al Órgano Ambiental sobre el alcance y grado de especificidad del estudio³⁸.
2. Decisión por parte del Órgano Ambiental sobre la amplitud y grado de especificación de la información que debe contener el Estudio de la Incidencia Ambiental, recabando informes de otros órganos con competencias relacionadas con el medio ambiente. Esta decisión debe incluir el nivel de detalle del estudio, los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales, los principios de sostenibilidad aplicables, la identificación de las Administraciones Públicas afectadas, el público interesado y las modalidades de información y consulta. Todo ello se comunicará al órgano promotor mediante un Documento de Referencia³⁹.
3. Redacción, por el promotor, del Estudio de Incidencia Ambiental o Informe de Sostenibilidad, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como un conjunto de alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, evaluadas con criterios de sostenibilidad ambiental que tengan en cuenta sus objetivos y ámbito geográfico de aplicación.⁴⁰ Tendrá el contenido mínimo establecido en el artículo 16 y 21.b, c de la Ley 2/2002, y en el Anexo I de la Ley 9/2006, y se redactará siguiendo los criterios del artículo 8 de la misma. Su amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será el previamente determinado por el Órgano Ambiental en el Documento de Referencia⁴¹. Debe ser accesible e inteligible para el público y las Administraciones públicas, y contener un resumen no técnico de la información⁴².

³⁸ Ley 2/2002. Artículo 17

³⁹ Ley 9/2006. Artículo 9. En la actualidad, el Órgano Ambiental remite al promotor, en respuesta a su consulta previa, un listado de criterios generales y particulares para la redacción del Estudio de Incidencia Ambiental o Memoria de Sostenibilidad, al que no otorga la consideración de Documento de Referencia. El cumplimiento de la exigencia del artículo 9 de la Ley 9/2006 se considera cumplida con el Informe Previo de Análisis Ambiental.

⁴⁰ Ley 2/2002. Artículo 15; y Ley 9/2006. Artículo 8

⁴¹ Ley 9/2006. Artículo 7

⁴² Ley 9/2006. Artículo 8

4. Redacción y aprobación por parte del promotor, de un Avance de Planeamiento, con el contenido exigido en el artículo 56 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid en su redacción resultante de la modificación incorporada en la Ley 3/2007 de 26 de julio de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. Este documento irá acompañado del Informe de Sostenibilidad Ambiental o Estudio de Incidencia Ambiental, que debe considerarse como parte integrante de la documentación del Avance⁴³.
5. Sometimiento del Avance de Planeamiento, acompañado del Estudio de Incidencia Ambiental o Informe de Sostenibilidad por parte del promotor, a información pública general por un período mínimo de 30 días a partir de su publicación en el Boletín. En caso de que no haberse incluido el Estudio de Incidencia Ambiental o Informe de Sostenibilidad entre la documentación expuesta, corresponde al Órgano Ambiental realizar este trámite por un período mínimo de 15 días. Simultáneamente deben realizarse consultas a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones⁴⁴.
6. Redacción por parte del Órgano Ambiental, de la propuesta de un Informe Previo de Análisis Ambiental, teniendo en cuenta el contenido de toda la documentación, incluido el Avance de Planeamiento, y de las alegaciones presentadas en el periodo de información pública. Ese Informe determinará, únicamente a efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el plan o programa en los términos en que esté planteado, las principales razones en las que se ha basado la decisión y, en caso favorable, las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales⁴⁵. En caso de que dicho informe resulte desfavorable, o contenga medidas adicionales para su aprobación, debe darse traslado de la propuesta de informe al órgano promotor, y abrir un plazo de audiencia para que pueda formular las alegaciones oportunas⁴⁶. A la vista de las alegaciones municipales, será emitido el Informe Previo de Análisis Ambiental, y remitido al promotor. El plazo legal de tres meses para la emisión del informe, quedará interrumpido en caso de que se solicite información adicional o ampliación de la misma y se reanudará una vez recibida por el Órgano Ambiental. En todo caso, el silencio es negativo⁴⁷.
7. Emitido el Informe Previo de Análisis Ambiental favorable, el promotor podrá redactar el documento del Plan General para su Aprobación Inicial, incluyendo expresamente las condiciones, vinculantes, contenidas en el Informe Previo de Análisis Ambiental⁴⁸. El contenido exigible de este documento es el descrito en el artículo 43 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que incluye documentos y justificaciones exigidas al Informe de Sostenibilidad o

⁴³ Ley 9/2006. Artículo 8

⁴⁴ Ley 2/2002. Artículo 18; y Ley 9/2006. Artículo 10

⁴⁵ Ley 2/2002. Artículo 20

⁴⁶ Ley 2/2002. Artículo 19

⁴⁷ Ley 2/2002. Artículo 20

⁴⁸ Ley 2/2002. Artículo 20

Estudio de Incidencia Ambiental por la legislación correspondiente. En este caso, puesto que los estudios ambientales se incorporan a la documentación urbanística, no parece razonable su duplicación.

8. El acuerdo de aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento, inicia el procedimiento urbanístico regulado en el artículo 57 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, incluyendo el sometimiento de toda la documentación a información pública, y el requerimiento de los informes de los órganos y entidades públicas, excluido el Órgano Ambiental. No obstante, si como consecuencia de la fase de exposición y consultas resultaran correcciones sustantivas en la ordenación, la repetición del trámite de requerimiento de informes, sí debe incluir al Órgano Ambiental, para justificar la coherencia de la nueva ordenación con el contenido del Informe Previo de Análisis Ambiental.
9. Superados los trámites anteriores, el Pleno del Ayuntamiento remitirá el documento técnico del Plan General, antes de su Aprobación Provisional, el Estudio de Incidencia Ambiental o Estudio de Sostenibilidad, y el resultado de la exposición pública y las consultas, al Órgano Ambiental, a efectos de que por la misma se emita en el plazo de dos meses un Informe Definitivo de Análisis Ambiental⁴⁹. A falta de una regulación específica en el ámbito de la Comunidad de Madrid, este informe definitivo, puede considerarse a su vez como Memoria Ambiental en la que se valore la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de Plan, se analice el proceso de evaluación, el resultado de las consultas y cómo se han tomado en consideración y la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa⁵⁰. En ella pueden incluirse determinaciones finales que deban incorporarse al documento del Plan antes de su aprobación provisional. En este caso, antes de su emisión por parte del Órgano Ambiental, se dará traslado de la propuesta de informe al órgano promotor, para que nuevamente pueda formular las alegaciones oportunas⁵¹. Una vez consideradas, será emitido el Informe Definitivo de Análisis Ambiental, y remitido al promotor. Todo ello en un plazo de dos meses, si bien el silencio es negativo⁵².
10. El órgano promotor incorporará al documento las consideraciones contenidas en el Informe Definitivo de Análisis Ambiental, antes de su Aprobación Provisional⁵³. Se incluirá también una declaración sobre la manera en que se han integrado los aspectos ambientales; la consideración del Informe de Sostenibilidad, las consultas, y la Memoria Ambiental; las discrepancias potenciales respecto a estas; y las medidas para el seguimiento ambiental del plan o programa⁵⁴.
11. Aprobado provisionalmente el Plan General por parte del promotor, el expediente completo será remitido al Órgano Sustantivo a efectos de su

⁴⁹ Ley 2/2002. Artículo 21

⁵⁰ Ley 9/2006. Artículo 12

⁵¹ Ley 2/2002. Artículo 19

⁵² Ley 2/2002. Artículo 20

⁵³ Ley 9/2006. Artículo 13

⁵⁴ Ley 9/2006. Artículo 14

aprobación definitiva, si procede. Una vez aprobado este, el órgano promotor deberá poner a disposición del Órgano Ambiental, de las Administraciones públicas afectadas, del público y de los Estados miembros consultados, la documentación completa del plan o programa aprobado, incluyendo la declaración sobre la manera en que se han integrado los aspectos ambientales⁵⁵.

12. La aprobación definitiva del Plan General, implica el comienzo de una fase de seguimiento, por parte del promotor y el Órgano Ambiental, sobre los efectos de la aplicación del Plan, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos⁵⁶. El seguimiento se hará según las medidas previstas en el Estudio de Incidencia Ambiental para la supervisión, vigilancia, según la programación temporal en él contenida. Se hará siguiendo los mecanismos y formas de colaboración entre el promotor y el Órgano Ambiental, que hayan sido decididos.

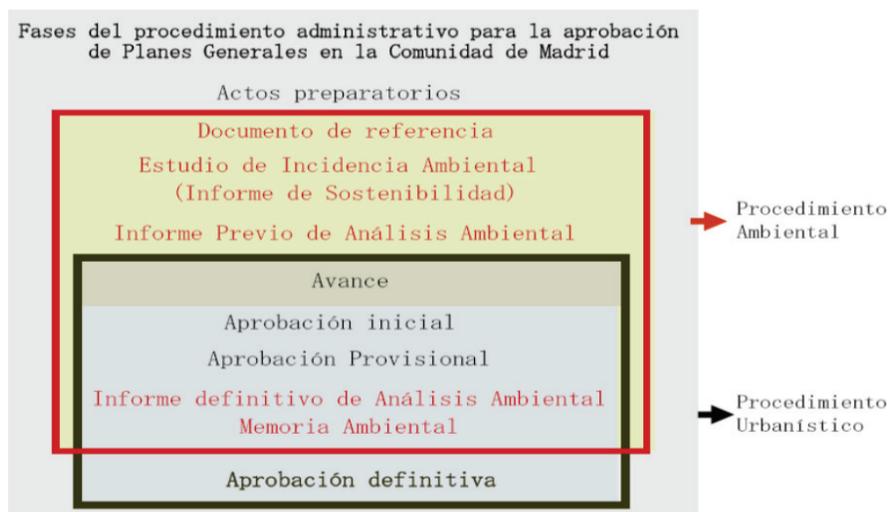


Figura 4 Fases y documentos en la tramitación de planes urbanísticos en la Comunidad de Madrid, por superposición de los procedimientos establecidos en la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2006 sobre la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Fuente: Elaboración propia

Este procedimiento es aplicable en su totalidad, para la aprobación de Planes Generales de Ordenación. El procedimiento que deben seguir los Planes de Sectorización contiene las mismas fases y documentos descritos, con la salvedad de que, en caso de inexistencia de Avance, el Informe Previo de Análisis Ambiental será emitido sobre el documento que vaya a ser sometido a Aprobación Inicial. Las Modificaciones de Planes Generales, los Planes Parciales y los Planes Especiales, deben ser sometidos por el promotor a un estudio caso por caso por parte del Órgano Ambiental, para determinar si tienen efectos significativos sobre el medio

⁵⁵ Ley 2/2002. Artículo 14

⁵⁶ Ley 9/2006. Artículo 15

ambiente en los términos definidos en el artículo 3 de la Ley 9/2006. En caso de decidirse la necesidad de someter el documento al procedimiento de Evaluación Ambiental, las fases y documentos coinciden con los necesarios para la aprobación de Planes de Sectorización.

5.2 Eficacia del procedimiento de análisis ambiental de planes urbanísticos en la Comunidad de Madrid

Conociendo la regulación normativa aplicable en la Comunidad de Madrid, e identificados los aspectos que comprometen la eficacia de la Evaluación Ambiental Estratégica de planes urbanísticos, con carácter general, podemos analizar los aspectos críticos del procedimiento aplicado en esta Comunidad. El análisis se efectúa revisando cada uno de los puntos que han sido identificados como definitorios de los procedimientos de Evaluación Ambiental. Los mismos sobre los que se definieron sus particularidades respecto al planeamiento urbanístico, y sobre los que se analizaron los aspectos críticos, con carácter general.

Promotor del procedimiento

La Evaluación Ambiental Estratégica se plantea como un proceso acometido por una Administración pública, garante del bien común, para la mejora de sus decisiones, en términos ambientales.

En el año 2008, el sector de la construcción suponía un 11% del total del Producto Interior Bruto español, si bien la actividad inmobiliaria, incluyendo las empresas suministradoras de bienes y servicios a la construcción, alzaban este porcentaje hasta un 39,4% del total de Producto Interior Bruto español⁵⁷, siendo la Comunidad de Madrid la tercera en aportación, tras Andalucía y Cataluña. Un porcentaje elevado de esta actividad se centró en los municipios de la corona metropolitana. Para que esto sucediera, sus administraciones locales tuvieron que participar activamente en el proceso, bien promoviendo, bien aprobando, los documentos de planeamiento que lo propiciaban. En un contexto de tal vigor, la alianza entre los sectores económicos que generan un crecimiento inmediato y las administraciones públicas, puso gravemente en riesgo los procedimientos de Evaluación Ambiental, cuya eficacia depende de la objetividad del promotor. En 2011 las tensiones descritas parecen haber desaparecido. No obstante, la experiencia de la última década pone de manifiesto la debilidad del procedimiento aplicable en la Comunidad de Madrid, en lo referente a la independencia del promotor.

La Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, define como documento básico para la ordenación de su territorio, el Plan General, en el que se establecen las determinaciones estructurantes de la totalidad del suelo de un término municipal, salvo de aquel clasificado como Urbanizable con la categoría de No Sectorizado, cuya ordenación se aplaza a un Plan de Sectorización. En ambos casos la administración local puede actuar como promotor, si bien en el caso de los Planes

⁵⁷ Marc Vidal. (2008) *El PIB inmobiliario*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Informe 2009

de Sectorización, cabe también la promoción privada. Por tanto, al riesgo genérico de falta de objetividad por empatía entre una administración local, y determinados agentes económicos de un municipio, se une la posibilidad de que la Evaluación Ambiental Estratégica de un plan, sea encomendada al mismo promotor que se beneficiará de las plusvalías que se generen en la ordenación.

Por otra parte, la situación socioeconómica y administrativa de la Comunidad, propicia situaciones que abarcan un espectro de amplitud extrema. Dentro de la región de Madrid, existen municipios con un rango de población que va desde los 2.923.841 habitantes de la ciudad de Madrid, a los 27 habitantes de Madarcos, con superficies entre los 604,62 km² de la capital, o los 189,86 km² de Aranjuez, hasta los 5,33km² de Casarrubuelos. Las densidades de población se encuentran entre los 1,6 habitantes/km² de Puebla de la Sierra y los 6.470,50 h/km² de Coslada. Sin embargo, para todos ellos la legislación aplicable establece un mismo procedimiento de Evaluación Ambiental de Planeamiento, con las mismas fases y documentos generados. De los ayuntamientos cuyo Plan General ha sido aprobado en la Comunidad de Madrid siguiendo el procedimiento de Análisis Ambiental de Planes y Programas previsto en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, los municipios de Fresno de Torote y Fuenlabrada, con 745 y 182.591 habitantes respectivamente, y una superficie del término municipal parecida, tuvieron que abordar Estudios de Incidencia Ambiental similares, siendo abismal la diferencia entre sus presupuestos y capacidad de gestión.

Respecto a la documentación exigida, la legislación sectorial, tiende a fijar una información mínima necesaria para la toma de decisiones. Así ocurre en materias como vías pecuarias, cauces, contaminación de suelos, contaminación acústica, etc. Sin embargo, incluso cuando la ley otorga a los organismos sectoriales la responsabilidad de proporcionar la información, estos organismos la delegan en los ayuntamientos, independientemente de su capacidad para hacerlo⁵⁸. Por tanto, los aspectos destacados como críticos en el análisis de la Evaluación Ambiental Estratégica de planes urbanísticos: la vinculación del promotor con los intereses económicos generados, y la diferente capacidad de gestión entre ayuntamientos, encuentran su máximo en la Comunidad de Madrid.

En el análisis de los aspectos críticos de la Evaluación Ambiental Estratégica de documentos de planeamiento urbanístico, con carácter general, se apuntaban como posibles soluciones, el fomento de la colaboración entre administraciones, y una regulación para unificar fuentes de información. Ambas actuaciones podrían encontrar una solución común en la desvinculación entre procedimientos urbanístico y ambiental, manteniéndose los ayuntamientos como promotores del planeamiento general, y permitiendo la posible participación activa de organismos de rango

⁵⁸ La Ley 3/1995 de 23 de marzo de Vías pecuarias atribuye a las Comunidades Autónomas la obligación de deslindar y amojonar las vías pecuarias. El Real Decreto 9/2008 por el que se modifica el reglamento del Dominio Público Hidráulico, exige que los organismos reguladores de cuenca den traslado a las Administraciones competentes en materia de urbanismo, los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo. Pese a ello, tanto la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, responsable de las vías pecuarias, como la Confederación Hidrográfica del Tajo, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, exigen a los ayuntamientos la obtención de esta información.

superior en la promoción de los procedimientos de Evaluación Ambiental, cuando los ayuntamientos no tengan capacidad de gestión suficiente. Se da la circunstancia de que en la Comunidad de Madrid, la regulación legal del procedimiento de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, lo desvincula del procedimiento seguido para la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Esta situación puede propiciar una mayor colaboración interadministrativa respecto al análisis, sin afectar a la autonomía municipal respecto a la ordenación. Sin embargo, en la práctica, la intervención de la Comunidad de Madrid sobre los procedimientos se reduce a ejercer el control sobre los documentos redactados una vez concluida la evaluación. El Órgano Ambiental, lejos de ejercer una labor de tutela sobre los ayuntamientos de menor capacidad de gestión, o sobre los promotores privados en los casos en los que tienen la competencia para promover planeamiento, aplica idénticos criterios en sus informes de Análisis Ambiental.

Fase de aplicación respecto a la toma de decisiones del Plan

El régimen transitorio de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid establecía en su disposición transitoria primera, que los procedimientos que a la entrada en vigor de esta Ley se encontraran en tramitación, continuarían rigiéndose por la normativa vigente en el momento en que se iniciaron. En el caso del planeamiento urbanístico, esta disposición transitoria es aplicable a los documentos que contaran con aprobación inicial en el momento de entrada en vigor de la Ley⁵⁹.

Aquellos Planes Generales que contando con un Avance de planeamiento aprobado, aún no tenían aprobación inicial, debieron someterse a Informe Previo de Análisis Ambiental. Como consecuencia, los estudios de Incidencia Ambiental fueron redactados con posterioridad a la propuesta de ordenación contenida en el Avance. En los casos en los que los estudios revelaron la existencia de afecciones ambientales de mayor trascendencia, esta circunstancia supuso la paralización del procedimiento para la redacción de nuevos avances en los que se solventaran los problemas concretos. En otros casos, la aplicación de medidas correctoras sobre los documentos de aprobación inicial, permitió continuar con su tramitación. En ambos casos, los Planes Generales finalmente aprobados, no derivan de un proceso de Evaluación Ambiental previo. Son resultado de la corrección o adaptación de un modelo preconcebido. Esta circunstancia es puesta de manifiesto, expresamente, en los Informes de Análisis Ambiental de la mayoría de los Planes Generales que encontrándose en esta situación, cuentan con aprobación definitiva.

En los Planes Generales promovidos a partir de la aprobación de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental, la aplicación del procedimiento regulado exigía que la redacción del Avance resultara de una valoración de alternativas derivadas de un análisis ambiental previo. Sin embargo, los Informes previos de Análisis Ambiental emitidos hasta la fecha, salvo excepciones, siguen poniendo de manifiesto que los modelos de ordenación desarrollados que se presentan para su valoración por el Órgano Ambiental, responden a un modelo preconcebido. Esta circunstancia pone de manifiesto que la práctica tradicional sigue vigente en la redacción de Planes

⁵⁹ Artículo 57 a) de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Generales. La exigencia legal sobre la redacción de un Informe de Sostenibilidad, o Estudio de Incidencia Ambiental, es asumida por los promotores como un requerimiento administrativo adicional, posterior a la redacción del Avance, para la justificación del modelo de ordenación en términos ambientales.

En el control ejercido por el Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid, a partir del cual se emiten los informes de Análisis Ambiental, se pone de manifiesto esta circunstancia, si bien no se invalida el modelo resultante. La tramitación continúa, condicionada al cumplimiento de un extenso listado de prescripciones, cuya aplicación supone, en la práctica, la reconsideración del modelo. En todo caso, no se cuestiona la aplicación de técnicas de Evaluación de Impactos. La actitud más común en la Comunidad de Madrid desde la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental de planeamiento urbanístico, a falta de una exigencia en sentido contrario por parte del Órgano Ambiental, sigue siendo la de que los Avances de planeamiento no resulten de un análisis multidisciplinar y participativo previo. Como consecuencia, las expectativas generadas por el planeamiento existente, los intereses de determinados sectores económicos, y los anhelos políticos siguen teniendo una importancia decisiva en la toma de decisiones de ordenación general. Tampoco se cuestiona la hegemonía de los técnicos urbanistas en el proceso.

El Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid tiene autoridad para invalidar las propuestas de ordenación que no resulten de un análisis serio de todos los aspectos concurrentes, toda vez que la Ley 2/2002 otorga carácter vinculante a sus informes. No obstante, por una parte, el régimen transitorio de aplicación propició la aceptación de evaluaciones realizadas *a posteriori*, y por otra, la reeducación de los agentes del proceso, para la aceptación del nuevo procedimiento, requiere un tiempo razonable. El riesgo es que esta forma de actuar se convierta en hábito, y lo que debería ser un régimen transitorio, se convierta en situación definitiva, como hace pensar el hecho de que nueve años después de la aprobación de la ley, siga operándose de la misma manera.

En este punto, es imprescindible que se produzca un cambio de actitud en promotores y técnicos respecto a una forma de actuar consolidada por la práctica. Esto requiere una comprensión de lo que supone la Evaluación Ambiental Estratégica, y su aceptación como mecanismo previo, multidisciplinar y participativo. En este proceso de reeducación, el Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid tiene la clave. Por una parte el procedimiento legalmente exigido comienza con la redacción de un documento previo al análisis, en el que este organismo debe indicar a los promotores los criterios y objetivos ambientales y los principios de sostenibilidad aplicables, así como la amplitud y nivel de detalle del estudio⁶⁰. Este es el momento del procedimiento en el que deberían quedar perfectamente claras las exigencias para que el proceso sea efectivo respecto a la anticipación del análisis sobre la toma de decisiones de ordenación. Por otra parte, la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental otorga al organismo responsable en materia ambiental un extraordinario poder, al establecer el carácter vinculante de los Informes Previo y Definitivo de Análisis ambiental.

⁶⁰ Artículo 10 de la Ley 9/2006 sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas sobre el Medio Ambiente.

Amplitud del plano ambiental evaluado

La amplitud del plano ambiental a considerar en el análisis de planeamiento en la Comunidad de Madrid, viene determinado por dos criterios:

El primero de ellos deriva de la regulación legal, y en particular de la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio, Sobre el Impacto de los efectos de algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente: *la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje, y la interacción entre estos factores*. Esta definición del plano ambiental es recogida literalmente en los textos estatal y autonómico. En segundo lugar, el Órgano Ambiental proporciona a los promotores un documento de Directrices para la Redacción de Informes de Sostenibilidad, redactado con carácter general, independientemente del Plan que se pretenda evaluar. Con él se pretende garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable, y anticipar los criterios de cada uno de los organismos sectoriales que actuarán como agentes en el procedimiento mediante la emisión de los informes correspondientes. Estas directrices, no consideradas como Documento de Referencia por el organismo emisor, definen los documentos en que deben ser recogidas aquellas materias para las que existe una legislación sectorial que así lo exige.⁶¹ Para el resto, únicamente establece una enumeración de las materias objeto de análisis. Los criterios establecidos por el Órgano Ambiental son aplicables a cualquier plan urbanístico, sin distinción, siempre que deba ser objeto de Evaluación Ambiental. Por tanto, deberán seguirse éstas Directrices en análisis previo a la redacción de todos los Planes Generales y Planes de Sectorización, y aquellas Modificaciones puntuales de planeamiento general, Planes Parciales y Planes Especiales en que así lo estime este organismo tras un estudio caso por caso.

El Documento de Referencia exigido por la Ley 9/2006 sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas sobre el Medio Ambiente debería delimitar los aspectos ambientales objeto de análisis. En la práctica, el Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid lo identifica con el Informe Previo de Análisis Ambiental. Sin embargo este informe es emitido a partir del Estudio de Incidencia Ambiental, o Informe de Sostenibilidad ya redactado, con lo que su función pierde todo el sentido. La exigencia respecto al contenido de los documentos ambientales que deben generarse durante el procedimiento de Evaluación Ambiental, afecta a los plazos necesarios para su redacción. Esta situación se agrava por el hecho de que gran parte de la información necesaria debe ser obtenida o generada por los promotores. La consecuencia de esta situación, es que el Órgano Ambiental, aplicado criterios de eficacia administrativa, desde la aprobación de la Ley 9/2006 estatal⁶², ha eximido del procedimiento de Evaluación Ambiental a la práctica totalidad de Planes Parciales y Planes Especiales. Y lo mismo ha sucedido con las

⁶¹ Contaminación acústica, contaminación atmosférica, aguas superficiales y subterráneas, infraestructuras de saneamiento, contaminación de suelos y contaminación electromagnética.

⁶² Fue la Ley 9/2006 la que introdujo la exigencia legal de someter los Planes Parciales y Planes Especiales a estudio caso por caso para valorar la necesidad de someter estos documentos al procedimiento de Evaluación Ambiental correspondiente. El planeamiento general y sus modificaciones ya estaban sujetos al procedimiento de Análisis Ambiental de Planes y Programas regulado en la Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid.

Modificaciones puntuales de Planes Generales. Como consecuencia, en aquellos casos donde no se sigue el procedimiento de Evaluación Ambiental, no hay garantía alguna de que la redacción del Plan correspondiente esté atendiendo a los aspectos ambientales que pueden resultar relevantes.

La existencia de un procedimiento único de Evaluación Ambiental de planeamiento urbanístico, independientemente del plan evaluado, supone en la práctica, la exención de documentos cuyas decisiones afectan a aspectos ambientales relevantes. Puesto que existe una regulación legal de los instrumentos de planeamiento urbanístico, su función, contenido y tramitación en la Comunidad de Madrid, lo razonable sería establecer un protocolo de actuación, en el que se considerasen todos los casos posibles, asegurando que ningún aspecto ambiental quede desatendido. En su defecto, con la regulación vigente en la Comunidad de Madrid, el Órgano Ambiental tiene potestad para hacer uso de las competencias que la ley le atribuye, para la emisión de Documentos de Referencia ajustados a cada caso concreto.

No es razonable que en la redacción del planeamiento de desarrollo o las modificaciones puntuales de planeamiento general deban generarse documentos de una complejidad desproporcionada. Pero la atención a esta circunstancia no puede suponer que dejen de considerarse aspectos ambientales relevantes. La solución a este problema es ajustar la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental, en su formato legal, a la magnitud de cada caso concreto. Con ello puede asegurarse la consideración del plano ambiental en toda su amplitud, a todos los casos, sin que suponga un trabajo o una tramitación administrativa desproporcionados. En todo caso, la simplificación de los procesos exige que la información que deba ser manejada en la fase de análisis de planeamiento, especialmente en el de rango inferior, esté previamente elaborada.

Límites del análisis

La Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid al definir el contenido de los Estudios de Incidencia Ambiental incluye las *características ambientales de todas las zonas que puedan verse afectadas*⁶³. Por otra parte la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su artículo 42, establece que *para cumplir su función y objeto, el Plan General habrá de fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes.*

La regulación legal del planeamiento, y de los procedimientos de Evaluación Ambiental para su redacción, contemplan que la zona que debe ser objeto de estudio, excede los límites de los ámbitos a ordenar. La contradicción derivada de esta circunstancia y la competencia exclusiva de cada corporación local sobre su territorio, puede ser abordada, bien desde el establecimiento de estrategias territoriales recogidas en el planeamiento correspondiente, bien mediante la concertación con el planeamiento municipal colindante.

⁶³ Artículo 16 de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

En el Año 1996 fueron publicadas las Bases de un futuro Plan Regional de Estrategia Territorial, que nunca prosperó. Por tanto, en la actualidad, en la Comunidad de Madrid no existe un documento de ordenación del territorio de rango superior al municipal. A pesar de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, existe un desfase notable entre las fechas de redacción de los documentos de planeamiento general municipal. La coordinación entre documentos cuya redacción responde a marcos normativos, y circunstancias socioeconómicas distintas, resulta cuando menos, complicado. Si no inútil. Como consecuencia, la Comunidad de Madrid resulta ser un territorio carente de estrategia territorial conjunta, ordenado por un mosaico de Normas Subsidiarias y Planes Generales para cuya elaboración en su mayoría no se consideraron de una forma rigurosa los aspectos ambientales, y cuyas determinaciones responden muchas veces a contextos obsoletos.

En esta situación, a pesar de la complejidad que supone, cada procedimiento de Evaluación Ambiental debería establecer unos límites suficientemente amplios para suplir la falta de una estrategia territorial. Sin embargo, la revisión de los Informes de Sostenibilidad o Estudios de Incidencia Ambiental sobre documentos de planeamiento general, redactados a partir de la aparición de la exigencia legal, demuestra que son minoría los que parten de considerar un ámbito para la evaluación que exceda los límites municipales. La reversión de esta situación en la Comunidad de Madrid, depende de la redacción de un Plan Regional en el que se establezcan las estrategias globales, para cuya redacción se siga el procedimiento de Evaluación Ambiental de todas las variables, en un contexto amplio. Hasta ese momento, la exigencia de establecer, caso a caso, unos límites adecuados para cada procedimiento de Evaluación Ambiental, está en manos del Órgano Ambiental. La eficacia de este sistema de evaluación por solapamiento entre las piezas, únicamente puede ser eficaz si se maneja la misma información en todos los casos.

Respecto a la coincidencia entre ámbitos objeto de planificación sectorial y urbanística, la legislación sectorial regula las materias sobre las que es exigible un planeamiento sectorial, otorgándole un carácter jerárquico superior al de planeamiento urbanístico. En este caso también, para que sea posible una Evaluación Ambiental eficaz de estos documentos ante la coincidencia entre los ámbitos objeto de análisis, es preciso que existan fuentes comunes para la información manejada. Pese a la importancia de contar con información suficiente y unificada, la práctica de los procedimientos de Evaluación Ambiental en la Comunidad de Madrid demuestra que únicamente se maneja documentación común, cuando se refiere a materias sobre las que existe cartografía institucional, o referida a delimitaciones legales. Por lo demás, la documentación elaborada para formar parte del análisis, tiene un grado de desarrollo no relacionado con la complejidad del territorio, sino de la capacidad de gestión de los promotores, o la relevancia de la materia objeto de ordenación sectorial. A este respecto, hasta la fecha, el Órgano Ambiental, entre sus Directrices para la redacción de los Estudios de Incidencia Ambiental, no incluye ningún apartado referido a la documentación a manejar, fuentes, o su grado de desarrollo, que pudiera servir como mecanismo de coordinación.

Las discrepancias entre planeamiento sectorial y urbanístico, resultan especialmente graves para este último, teniendo en cuenta que debe acatar las

estrategias del planeamiento sectorial. La exigencia legal de asumir los Planes Sectoriales, supone en la práctica la necesidad de incorporar sus disposiciones. La coordinación entre las evaluaciones seguidas en todos los casos, reduciría el número de situaciones en las que se producen discrepancias entre ambos planeamientos. En su defecto, la realidad en la Comunidad de Madrid es que cada modificación del planeamiento general, supone el seguimiento de procedimientos largos y complejos.

Alcance y profundidad del análisis

La regulación legal de los procedimientos de Evaluación Ambiental de planeamiento urbanístico establece que sea el Órgano Ambiental quien determine el alcance y profundidad del mismo, y en su caso, la exención. La posibilidad de que esta labor se realice eficazmente, exige que se reconozca a esta fase, la importancia que le corresponde dentro del procedimiento administrativo. El establecimiento de protocolos de actuación, puede resultar beneficioso a efectos de eficacia administrativa. La existencia de una regulación clara del objeto y contenido de cada plan, lo propicia. De este modo, pueden fácilmente establecerse límites al alcance y profundidad del análisis, que evite los riesgos descritos en este sentido, respecto a la aplicación de Evaluación Ambiental Estratégica en planes urbanísticos: conclusiones contradictorias en las evaluaciones efectuadas en distintas escalas de decisión, ordenaciones incompatibles con las conclusiones de documentos de rango superior, desestimación de decisiones de ordenación, preferibles frente a las adoptadas, o la ausencia de análisis de aspectos relevantes. Y aunque no sea así, en todo caso se evitará el empleo de tiempo, esfuerzo y recursos innecesarios.

En los años de vigencia de la legislación que regula los procedimientos de Evaluación Ambiental en la Comunidad de Madrid, se han ido estableciendo protocolos de actuación, para simplificar su aplicación. La Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Órgano Ambiental de la Comunidad de Madrid, remite a los promotores unas Directrices, como guía para la redacción de los Informes de Sostenibilidad o Estudios de Incidencia Ambiental. Se trata de un escrito emitido con carácter general, independientemente del caso objeto de evaluación. Este organismo, que sí determina el alcance y la profundidad del análisis, únicamente a efectos de posible exención de procedimiento, no incluye ninguna referencia al respecto entre sus Directrices. Respecto a lo que el Órgano Ambiental considera Documento de Referencia, el Informe Previo de Análisis Ambiental, puesto que es emitido una vez efectuado el análisis, no sirve como pauta para determinar el alcance y profundidad de éste. En esta situación, es el promotor de cada plan urbanístico quien establece, según su criterio o interés, el alcance del estudio. A este respecto, resulta interesante la participación, a través de las sugerencias presentadas en la exposición pública del Informe de Sostenibilidad, en las que con frecuencia se ponen de manifiesto aspectos no abordados en la evaluación.

En la aplicación actual de los procedimientos de Evaluación Ambiental en la Comunidad de Madrid, la aplicación de protocolos se convierte más en un riesgo que en una solución a los problemas potenciales. No se considera ni el contenido estratégico de cada documento, ni su complejidad a efectos de establecer criterios

para el análisis. Pero es que además no se analizan las circunstancias concretas de cada territorio objeto de planeamiento. La corrección de esta situación exigiría una reconsideración de la fase inicial del procedimiento, reconociéndole la importancia que le corresponde. Debe recuperarse la función de los Documentos de Referencia, desvinculados de los Informes emitidos sobre el documento ya redactado, en el que el Órgano Ambiental trasmite a los promotores toda la información respecto al alcance y profundidad del análisis requerido. De este modo, además de la posibilidad de simplificar su aplicación mediante el establecimiento de protocolos ajustados a cada tipo de plan, pueden transmitirse criterios de actuación o prácticas preferibles en términos ambientales. Todo ello ajustado a las particularidades de cada caso concreto, basándose en un conocimiento extenso, profundo y riguroso del mismo. Para cumplir esta función, el Órgano Ambiental debe ser solvente para ello. Esto implica que este organismo esté integrado por especialistas en todas las materias que serán objeto de análisis (técnicos ambientales, arquitectos, biólogos, geógrafos, geólogos, economistas, sociólogos, etc.). Una estructura administrativa que entienda las particularidades del planeamiento urbanístico, que tenga una visión ambiental amplia, y que emita Documentos de Referencia ajustados a cada plan urbanístico, con un conocimiento profundo de cada caso de estudio.

Métodos de análisis ambiental

En la Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid se centra la atención en los efectos de los planes, al establecer como fines del procedimiento de Análisis Ambiental *prevenir, evitar y corregir* sus efectos sobre el medio ambiente. La secuencia del procedimiento comienza con la decisión sobre el Plan antes de aplicar un análisis del medio afectado, detectando los impactos potenciales y proponiendo medidas. Se incita por tanto a utilizar un método en el que la toma de decisiones precede al análisis. La ley de la Comunidad de Madrid se anticipó cuatro años a la ley estatal en su aplicación sobre planeamiento urbanístico. Por otra parte, la Ley 9/2006 se basó en la Directiva 2001/42/CE, que por la necesidad de dar cobertura a modelos ya en aplicación en algunos países, no era clara en este sentido. Como consecuencia, en los primeros años de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planes urbanísticos en la Comunidad de Madrid, no se modificó la tendencia a aplicar técnicas de Evaluación de Impactos.

Los técnicos ambientales, a los que se encargaba la evaluación, a partir de una documentación ya redactada, aplicaron los mismos sistemas de análisis que para el caso de proyectos. A todo ello contribuye un factor decisivo, ya descrito: el hecho de que la Evaluación de Impacto Ambiental es compatible con la práctica tradicional del urbanismo, y no compromete la hegemonía de los técnicos urbanistas. Y esta inercia no ha cesado. Un alto porcentaje de los documentos de planeamiento general en tramitación en la Comunidad de Madrid, siguen utilizando como método de análisis ambiental, la Evaluación de Impactos sobre un modelo de ordenación prediseñado. La utilización de métodos y técnicas ajustadas a los principios y fines de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planes urbanísticos, debe partir de una aceptación por parte de los promotores, de que la Evaluación Ambiental es un proceso multidisciplinar. Deben existir además, técnicos con conocimiento sobre métodos de evaluación de planeamiento urbanístico. Por otra parte, estos métodos

requieren de unas herramientas informáticas que faciliten el manejo de la información. Para ello, esta información debe estar disponible y adaptada a los formatos de uso. Ninguna de las premisas anteriores se da plenamente en la actualidad en la Comunidad de Madrid.

La secuencia seguida por los promotores de planeamiento, comienza con la contratación de un estudio de urbanismo. En los escasos casos en los que la estructura técnica de estos estudios ya ha incorporado a técnicos ambientales, y si existe una predisposición para ello, el análisis puede ser previo a la toma de decisiones. En todos los demás casos, se comienza por la redacción de un modelo de ordenación, y la contratación, en su caso, de una consultoría ambiental. No en todos los casos, estas consultoras han adoptado técnicas adecuadas a la evaluación de planeamiento. Pero aunque así fuera, la existencia previa de un modelo de ordenación, predispone para realizar una Evaluación de Impactos. Los documentos sometidos al primer Informe de Análisis Ambiental son los Avances, con su correspondiente Informe de Sostenibilidad, o Estudio de Incidencia Ambiental. El cuestionamiento del método seguido supondría, en esta fase, reiniciar todo el proceso, para la redacción de un nuevo Avance derivado de un análisis previo. La inversión en dinero, tiempo y energías que supone la redacción de un Avance, hace prácticamente inviable que el Órgano Ambiental anule todo el procedimiento si no es por razones de mucha entidad. Como consecuencia, se acepta el trabajo ya elaborado, sin cuestionar la utilización de métodos de Evaluación de Impactos. Sin embargo la reversión de esta situación está en manos del Órgano Ambiental. Basta con que existiera un Documento de Referencia, previo a toda acción, en el que se exija la utilización de modelos de Evaluación Ambiental adaptados al planeamiento urbanístico, previos a la toma de decisiones. Más allá de eso, este organismo puede inducir a la utilización de técnicas testadas por la práctica.

Los Sistemas de Información Geográfica son herramientas imprescindibles para el tratamiento de datos territoriales. Su empleo está ampliamente extendido en otras disciplinas, hasta el punto de resultar inconcebible prescindir de ellas. Sin embargo, paradójicamente, tienen una escasa implantación en planeamiento urbanístico. La razón para ello es que la utilización de Sistemas de Información Geográfica es viable si existe una cartografía adecuada. En la práctica, a falta de una cartografía sectorial territorial digitalizada, la utilización de estas herramientas supone un trabajo adicional, difícilmente asumible por los promotores.

Agentes, fases y grados de participación pública

Tanto la regulación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica como la de los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos, fijan como única participación pública obligatoria, la exposición por un plazo determinado, de los documentos ya redactados. La incorporación de cualquier otra fórmula de participación queda a criterio del Órgano Ambiental, que debe ser expresado en el Documento de Referencia, o a iniciativa del promotor. En el caso de la Evaluación Ambiental efectuada en la Comunidad de Madrid, se hace coincidir la exposición del Informe de Sostenibilidad con la del Avance de Planeamiento. Las alegaciones o sugerencias recibidas a ambos documentos, respectivamente, son informadas por el

promotor. La administración local en el caso de planes generales. El resultado de la exposición pública, incluyendo las alegaciones y la respuesta a estas, entran a formar parte de la documentación sujeta a aprobación, y como tal, es considerada por el Órgano Ambiental en sus Informes de Análisis Ambiental.

En la aplicación del procedimiento de evaluación de planes urbanísticos desde su incorporación a la práctica del planeamiento, la única participación pública sigue siendo el período de exposición. Los Documentos de Referencia emitidos no hacen mención a otros agentes privados, fórmulas participativas o criterios de intervención pública. A falta de una participación pública en las fases iniciales de redacción de los documentos, se desaprovecha una ocasión única para fomentar la cohesión social y demostrar claridad en el proceso, lo cual genera adhesiones y evita suspicacias. Además se corre el riesgo de no incluir en el análisis datos relevantes, provocar agravios comparativos, o aplazar conflictos que en todo caso van a surgir, en una fase en la que su resolución será más compleja.

La publicidad de los períodos de exposición, salvo pocas excepciones, se ciñe a las exigencias mínimas legales de publicación en el Boletín Regional, una reseña en un periódico, y el tablón de anuncios municipal. Las alegaciones tienden a estimarse únicamente cuando afectan a derechos reconocidos legalmente, o cuando coinciden con los criterios aplicados en la redacción de los documentos. Cualquier aportación adicional, o sugerencia respecto al modelo, tiende a ser desestimada. La revisión de la exposición pública en la fase de control por parte del Órgano ambiental, se reduce a una comprobación del cumplimiento de los imperativos legales, y de las respuestas municipales. Todo ello no favorece la percepción de falta de claridad que, en general, se tiene desde la ciudadanía. A pesar de la coherencia que pueda tener el criterio del promotor al desestimar una alegación, la falta de entendimiento del proceso por parte de los particulares, alimenta esta percepción. Con ello tampoco se favorece la adhesión pública a las propuestas del plan que los ciudadanos acabarán por no asumir como propio.

Puesto que la variedad de casos en la Comunidad de Madrid es extrema, tiene sentido que la regulación legal no establezca fórmulas de participación cerradas. Es lógico que exista flexibilidad en la determinación de cómo debe producirse. La manera de hacerlo, además de por iniciativa del promotor, es a partir de las indicaciones del Órgano Ambiental en sus Documentos de Referencia. En este caso no es la regulación legal la que falla, sino su aplicación. Puesto que la participación es fundamental para la eficacia del proceso, es imprescindible que en los procedimientos en práctica se incida sobre ello. Para eso es necesaria una comprensión de esta importancia por parte de los agentes de los procedimientos de Evaluación Ambiental de planeamiento, y muy especialmente por parte del Órgano Ambiental, que tiene la potestad para exigirlo. En todo caso, incluso en la práctica de mínimos que se ha consolidado en estos años, debe exigirse la máxima claridad y atención a la ciudadanía respecto a sus aportaciones en las fases de exposición pública.

Control externo del procedimiento

Durante el período de extraordinaria actividad inmobiliaria de las últimas décadas, los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid han desarrollado una función capital. La autonomía municipal para establecer sus modelos de ordenación les ha permitido dar cauce a las propuestas de ordenación que han posibilitado esta actividad. Los ayuntamientos han sido receptores de suelo donde materializar el 10% del aprovechamiento establecido en la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid para reversión de las plusvalías. Un suelo que la misma Ley determina que forme parte del patrimonio público del suelo, para permitir la incidencia de la administración en el mercado inmobiliario, de acuerdo con los fines de la ordenación urbanística: viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, conservación o mejora del medio ambiente, protección del patrimonio histórico-artístico, redes públicas, o actuaciones declaradas de interés social.

La gestión municipal del patrimonio público del suelo, con frecuencia no se ha ajustado a sus fines. Como consecuencia, el desarrollo de suelo ha servido como fuente de ingresos adicional para los ayuntamientos. Esta situación explica la implicación directa de muchos de ellos en el proceso desmedido de desarrollo de suelo. En algunos municipios, el mantenimiento de las dotaciones y servicios públicos creados en estos años, y la propia estructura administrativa depende parcialmente de los fondos provenientes de la venta del patrimonio público de suelo obtenido por cesión gratuita. Cuando el modelo vigente de ordenación general no era compatible con la demanda, se modificaron o revisaron los Planes Generales o Normas Subsidiarias. En otros casos la ordenación se ha ido estableciendo bien mediante Planes Parciales, bien mediante Planes de Sectorización, utilizando la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que permitió la aplicación del régimen del Suelo Urbanizable no Sectorizado a la totalidad del Suelo no Urbanizable Común.

Como los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos son dilatados, muchos ayuntamientos recurrieron a la firma de convenios urbanísticos para anticipar la cesión gratuita en forma de capital líquido. Antes incluso de completar el procedimiento de Evaluación Ambiental que validaría las propuestas de ordenación. Esta situación, insostenible, suscitó la intervención de la Comunidad de Madrid, que prohibió los convenios urbanísticos que obligaran a cesiones superiores a los estándares legales, o permitían la cesión anticipada. En algunos casos, la competencia para la aprobación del planeamiento de desarrollo es exclusivamente municipal, pero la aprobación definitiva del planeamiento general y de desarrollo en municipios por debajo de 15.000 habitantes, así como la decisión vinculante en los procedimientos de Evaluación Ambiental, son competencia de la Comunidad de Madrid. Es evidente la complicidad directa de los ayuntamientos, pero para la consecución del proceso, fue necesaria también la intervención de la Administración autonómica, a quien correspondía el control de los procedimientos para la aprobación de planes urbanísticos.

La Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, otorga un extraordinario poder de control sobre el procedimiento al Órgano Ambiental. El hecho de que no se considere iniciado el procedimiento hasta la presentación del

Estudio de Incidencia Ambiental para ser sometido a Informe de Análisis Ambiental, y el carácter vinculante de éste, dan prueba de ello. Un análisis realista de las circunstancias socioeconómicas y ambientales de los municipios, sin admitir las expectativas o anhelos municipales o de determinados sectores económicos, llevaría a cuestionar los modelos de ordenación. De hecho, la revisión de los Informes Previos de Análisis Ambiental de Planes Generales emitidos desde la entrada en vigor del procedimiento en la Comunidad de Madrid, pone de manifiesto cómo en la práctica totalidad de los casos, el Órgano Ambiental pone de manifiesto la falta de justificación respecto a los crecimientos propuestos. Con frecuencia, incluso los Informes Definitivos de Análisis Ambiental previos a la aprobación provisional de los planes, vuelve a incidir en la falta de justificación de crecimientos que se consideran desmesurados. Y sin embargo, incluso en estos casos, los informes se concluyen como favorables para la aprobación de estos planes.

Esta situación tiene varias explicaciones: En un primer momento, el grado de desarrollo que tenían algunas propuestas en el momento de entrada en vigor del procedimiento de Evaluación Ambiental hacía difícil proponer su reconsideración. Por otra parte, la implementación del procedimiento requirió de un período de adaptación, con una estructura administrativa escasa y no siempre cualificada, en la que se produjo la aplicación de criterios débiles, en detrimento de un reconocimiento de su autoridad real por parte del resto de los agentes. Finalmente, la propia Comunidad de Madrid ha sido receptora de suelo de cesión gratuita para ser destinado a redes públicas de su propiedad, por lo que no es completamente ajena al proceso.

Además, la política de la Comunidad en estos años, en el sentido de favorecer el sector de la construcción, generador de un porcentaje alto del Producto Interior Bruto, ha hecho que esta Administración haya puesto más interés en atender los intereses de los sectores económicamente más activos, que en implementar los procedimientos de Evaluación Ambiental de planeamiento. De hecho, la decisión de la Comunidad de prohibir los convenios urbanísticos, tuvo que ver menos con evitar presiones para la resolución del procedimiento de Evaluación Ambiental de Planeamiento, o la preservación del bien común, que con la defensa de los intereses de los promotores inmobiliarios, a los que la firma de los convenios dejaba en situación de vulnerabilidad.

Los mecanismos legales vigentes en la Comunidad de Madrid, son suficientes para permitir el ejercicio efectivo del control de los procedimientos de Evaluación Ambiental de planeamiento urbanístico. Sin embargo, más allá de los criterios técnicos individuales, no ha habido una voluntad política decidida respecto a su utilización. La única opción posible para revertir esta situación establecida, es el fortalecimiento del Órgano Ambiental para conseguir el reconocimiento de su autoridad por parte de los agentes implicados. Esto requiere de una estructura administrativa eficaz, con medios humanos cualificados. Sus actuaciones deben ser rigurosas, e independientes frente a la influencia de los sectores económicos y las administraciones, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de participación de todos ellos. Todo ello en un marco de máxima claridad hacia la ciudadanía.

Valoración de alternativas

El planteamiento de varias alternativas de planeamiento, además de suponer un trabajo largo y complejo, no asegura la eficacia de la selección, toda vez que requiere de aplicación de mecanismos imprecisos, con un alto grado de error. La revisión de los procedimientos de Evaluación Ambiental de Planes Generales en la Comunidad de Madrid, pone de manifiesto que en ningún caso existe un planteamiento real de alternativas de ordenación. El proceso tradicional de elaboración de planeamiento urbanístico, partiendo de un modelo preconcebido, elaborado a partir de la ordenación vigente, y las expectativas municipales, no deja espacio para el planteamiento de alternativas. La exigencia legal de contemplar varias opciones, incluyendo el modelo vigente, tiende en estos casos a cumplirse formalmente, proponiendo, bien alternativas inviables, bien variaciones sobre el modelo propuesto.

En todos los casos, la valoración entre alternativas, se realiza mediante Evaluación de Impactos potenciales. Este mecanismo introduce un factor de arbitrariedad adicional en el proceso. Puede asegurarse, que en ningún caso la elección del modelo desarrollado en el Avance, procede de la consideración real de varias opciones, y la selección de una preferible. No resulta razonable mantener la vigencia de un mecanismo que, a falta de una utilidad práctica en su planteamiento actual, se convierte en un requerimiento formal, que no sólo no aporta nada al procedimiento, sino que lo retrasa y resta credibilidad.

En todo caso, y puesto que sí pueden surgir dudas sobre decisiones de ajuste puntual sobre determinados aspectos del modelo desarrollado, este mecanismo debe utilizarse para el perfeccionamiento de las decisiones. En ese caso, puede considerarse como una fase del procedimiento de Evaluación Ambiental del planeamiento urbanístico, la comparación entre enfoques posibles para un mismo problema surgido del análisis.

Supervisión y control en la fase de aplicación del plan o programa

El Documento Guía para la redacción de Estudios de Incidencia Ambiental o Informes de Sostenibilidad emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, incluye un apartado sobre medidas para la *supervisión, vigilancia e información al órgano ambiental de la ejecución de las distintas fases del plan y programación temporal de dichas medidas*. Estas medidas deben formar parte de un Plan de Vigilancia que incluya lo siguiente:

- Controles a realizar para el seguimiento del planeamiento en sus distintas fases, mediante la aplicación de sistemas de indicadores. Programación temporal de tales controles.
- Medidas previstas para la reducción o eliminación de nuevas afecciones ambientales no previstas en el Estudio de Incidencia Ambiental.
- Informes a remitir al Órgano Ambiental sobre los controles efectuados y periodicidad de los mismos.

Este documento apunta hacia un modelo de seguimiento y control en el que, con una periodicidad determinada, o en fases concretas del desarrollo, se realicen controles mediante la aplicación de indicadores previamente definidos. El resultado de estos controles debe ser remitido al Órgano Ambiental. El Plan de Seguimiento debe prever las posibles afecciones, y establecer las medias a aplicar en ese caso. Se trata de un modelo razonable de seguimiento, aunque excesivamente genérico. Establece la aplicación del control, en relación con el desarrollo del Plan, lo cual es perfectamente coherente con la lógica de desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico. Los documentos de planeamiento que hasta la fecha han seguido el procedimiento de Evaluación Ambiental aplicable en la Comunidad de Madrid, sí incluyen en todos los casos un Plan de Seguimiento y Control, por exigencia expresa del Órgano Ambiental. Su contenido, no obstante, salvo excepciones, es impreciso. No se establecen expresamente fases de aplicación del control, ni parámetros de referencia.

No existe ninguna exigencia por parte del Órgano Ambiental respecto a la aplicación del seguimiento, una vez aprobados definitivamente los planes. Como consecuencia, el plan de seguimiento se convierte en una más de las exigencias administrativas sin aplicación práctica, dentro del procedimiento de Evaluación Ambiental. Una vez fijadas las directrices por parte del Órgano Ambiental respecto al seguimiento y control de los planes urbanísticos, en relación al cumplimiento del modelo previsto, y sus posibles afecciones, se hace necesaria su implementación. Para ello hace falta una actitud decidida por parte del organismo responsable del control. Es fundamental que la planificación permita intervenciones tempranas en caso de detectar desviaciones respecto al modelo desarrollado, incumplimiento de parámetros de calidad ambiental, o afecciones no previstas. Esto exige una estructura funcional ágil del organismo responsable del seguimiento. La capacidad desigual de gestión entre ayuntamientos, exige de un mecanismo efectivo de colaboración entre estos y la Comunidad de Madrid, para el seguimiento.

Procedimiento administrativo

La Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación de los efectos de algunos Planes y Programas sobre el Medio Ambiente establece que la tramitación preceptiva debe preferiblemente incorporarse a los procedimientos administrativos aplicables en la elaboración del plan o programa. No obstante lo anterior, en la Comunidad de Madrid, el procedimiento de Evaluación Ambiental aplicable a documentos de planeamiento es independiente del procedimiento urbanístico para la aprobación de éstos.

A diferencia de la regulación urbanística, en la que la tramitación depende del rango del plan, el número de habitantes del municipio, y el carácter público o privado del promotor, existe un único procedimiento ambiental -con posibilidad de exención- por parte del organismo competente. En la práctica, las exigencias respecto al contenido exigible, plazos, agentes consultados, etc., es idéntica independientemente del documento sobre el que se aplica la Evaluación Ambiental, y por tanto, independientemente de la tramitación urbanística que vaya a seguir.

La única consideración al respecto, se traduce en la exención respecto al seguimiento del procedimiento de Evaluación Ambiental, para la práctica totalidad de los Planes Parciales y Especiales, y las modificaciones de Planes Generales. La aplicación, en este caso, de un criterio razonable de simplificación en la tramitación de planes con un alcance limitado, pone en riesgo la consideración de aspectos ambientales relevantes para su redacción. Por tanto, a falta de procedimientos adaptados a cada caso, o de uno suficientemente flexible se está produciendo una aplicación defectuosa de la Evaluación Ambiental Estratégica, en documentos de planeamiento urbanístico. El marco normativo no permite simplificaciones del procedimiento, pero la utilización de la potestad del Órgano Ambiental para establecer, a través del Documento de Referencia, las pautas para su aplicación, lo dota de un instrumento de adaptación, con un margen amplio de flexibilidad, que se está desaprovechando.

6 CONCLUSIONES

El procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, como imperativo para la redacción del planeamiento urbanístico, está regulado en la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente, que traspone la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de igual nombre. En la Comunidad de Madrid, al procedimiento anterior se suman las disposiciones contenidas en la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental. El carácter general con el que se establece esta regulación, sin atender a las características, agentes y objetivos del planeamiento urbanístico, compromete la eficacia del proceso de Evaluación Ambiental aplicado sobre estos documentos, y por tanto la validez de las decisiones resultantes. Con una regulación inadecuada, una práctica defectuosa, y la reticencia de los agentes implicados, la incorporación de los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica en la toma de decisiones urbanísticas, resulta ineficaz. Los cuadros que se presentan a continuación, tienen el carácter de conclusión y resumen. Su contenido es el siguiente:

CUADROS BLOQUE 1

Contiene de manera sintética la siguiente información:

1a Variables de la Evaluación Ambiental.

En las dos primeras columnas se presentan las componentes en las que puede desglosarse cualquier procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica para su estudio. Son los siguientes:

1b Particularidades del planeamiento urbanístico.

En la tercera columna se enumeran los aspectos del planeamiento urbanístico, en tanto que documentos estratégicos, que lo distinguen de otros planes y programas.

1c Aspectos críticos de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planeamiento urbanístico.

En las dos últimas columnas se incluye el resumen del análisis de los riesgos de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planes urbanísticos sin atender a sus particularidades, y se apuntan soluciones para evitarlos.

CUADROS BLOQUE 2

Particulariza el estudio de aspectos críticos de la Evaluación Ambiental Estratégica aplicada sobre planeamiento urbanístico, sobre el caso de la Comunidad de Madrid. Contiene de manera sintética la siguiente información:

2a Variables de la Evaluación Ambiental.

En la primera columna se enumeran nuevamente las componentes en las que se desglosa el estudio.

2b Riesgos generales en la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planeamiento urbanístico.

En la segunda columna se presenta el resumen de los riesgos detectados con carácter general resultantes de una aplicación de la Evaluación sin atender a las particularidades del planeamiento urbanístico.

2c Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid.

En las dos últimas columnas se presenta el resultado del análisis de la aplicación del procedimiento vigente en la Comunidad de Madrid, respecto a cada una de sus variables, listando los riesgos específicos en la práctica de la Evaluación dentro de esta Comunidad Autónoma, y soluciones para evitarlos.

Variables de la Evaluación Ambiental		Particularidades del planeamiento urbanístico	Aspectos críticos de la aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	
Variable	Características		Riesgos	Soluciones
Promotor	Carácter público	Vinculación del promotor con los intereses económicos generados. Diferente capacidad de gestión entre ayuntamientos.	Falta de imparcialidad en las decisiones Desequilibrio en el análisis entre territorios	Colaboración entre administraciones. Fuente única de información. Desvinculación entre promotor del plan y del procedimiento de Análisis Ambiental.
Fase de aplicación	Evaluación previa a la toma de decisiones	Compromisos, expectativas políticas, e intereses económicos. Práctica tradicional asentada. Condicionamientos desde le planeamiento vigente	Condicionamiento político de las decisiones hacia un modelo concreto, antes del análisis del medio. Inercia hacia una práctica tradicional no multidisciplinar.	Desvinculación entre promotor del plan y del procedimiento de Análisis Ambiental. Participación activa de los agentes económicos y sociales. Intervención temprana del Órgano Ambiental.
Amplitud del plano ambiental	Valores naturales socioeconómicos y culturales	Secuencia jerárquica de planeamiento. Necesidad de un análisis amplio en todas las escalas.	Desatención de aspectos relevantes. Dilatación de los procesos de decisión. Cuestionamiento de decisiones de rango superior sobre las que no se tiene competencia	Establecimiento de protocolos de actuación para cada tipo de plan. Facilidad de acceso a la información. Unificación de fuentes.
Límites del análisis	Aspectos globales y locales, no coincidentes con los límites administrativos.	Afecciones sobre territorios en los que un plan no es de aplicación. Afección sobre un territorio, derivadas de planes externos Superposición de ámbitos con ordenación urbanística y sectorial.	Superposición de ámbitos analizados desde distintos procedimientos de evaluación de planes urbanísticos. Supeditación de las determinaciones urbanísticas a las sectoriales.	Planeamiento territorial. Mecanismos de coordinación entre planeamiento urbanístico y sectorial. Gestión unificada de la información. Agilidad en los procedimientos de modificación de planes.

Figura 5. Cuadro 1a: aspectos críticos de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico

Fuente: Elaboración propia

Variables de la Evaluación Ambiental		Particularidades del planeamiento urbanístico	Aspectos críticos de la aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	
Características	Características		Riesgos	Soluciones
Alcance y profundidad del análisis	Ajustados al caso	Profundidad del análisis relacionado con la escala del planeamiento. Mayor cuanto más se pormenoriza sea la ordenación. Depende de la complejidad de cada caso objeto de análisis.	Resultados contradictorios o incompatibles en las distintas escalas de decisión. Desestimación de decisiones preferibles. Ausencia de análisis de aspectos relevantes. Dedicación de tiempo, esfuerzo y recursos innecesarios.	Flexibilidad del procedimiento. Estudio caso por caso del alcance y profundidad del análisis, según su jerarquía y complejidad. Establecimiento de protocolos de actuación para fijar criterios, prácticas o acciones preferibles.
Método de análisis	Previos a la toma de decisiones	Ineficacia de los métodos de Evaluación de Impactos. Mejor adaptación de métodos de análisis territorial, multivariante.	Inercia hacia a la aplicación de métodos heredados de las técnicas de evaluación de impactos	Implantación de técnicas de valoración multivariante. Mapas de valor. Sistemas de Información Geográfica
Participación pública	Proceso participativo con determinación previa de los agentes interesados.	Amplitud de la consideración de público interesado. Es imprescindible para fortalecer la cohesión social, como fuente de información y para anticipar la oposición a las decisiones.	La exposición de documentos ya redactados, no satisface las necesidades y objetivos de la participación pública. Una participación amplia puede dilatar o bloquear los procedimientos	Programación ajustada a las necesidades de cada caso, en todas las fases del procedimiento, incorporando los mecanismos y plazos adecuados para evitar retrasos o bloqueos. Implicación del promotor y del Órgano Ambiental para dar legitimidad al proceso.
Control externo	Administración con competencia ambiental	Intereses económicos derivados de la ordenación urbanística. Planes de promoción privada.	Los intereses económicos, y la proximidad de los ayuntamientos con sus administrados, comprometen su independencia. Falta de independencia de los organismos responsables del control.	Claridad en los mecanismos de control, primando el interés público. Control ejercido por el organismo responsable con autonomía, y reconocimiento por parte de todos los agentes.

Figura 6. Cuadro 1b: aspectos críticos de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico

Fuente: Elaboración propia

Variables de la Evaluación Ambiental	Particularidades del planeamiento urbanístico		Aspectos críticos de la aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	
Características	Características		Riesgos	Soluciones
Alternativas	Varias, incluyendo la situación actual.	Complejidad de los planes. Sistema de factores interrelacionados, en el que cada modelo requiere de un análisis complejo, y cada variación afecta a la totalidad.	Complejidad difícilmente abordable en los plazos legales Imprecisión, alto margen de error y subjetividad de los criterios de valoración. Los análisis sobre un mismo territorio conducen hacia un mismo modelo.	Utilización como mecanismo de perfeccionamiento. Comparación, no entre modelos, sino entre enfoques para el desarrollo de un modelo
Supervisión y control	Seguimiento temporal. Aplicación de Indicadores	Existen muchas circunstancias que fuerzan a la reconsideración de las decisiones, después de aprobados los planes.	Reducido margen de flexibilidad para revertir sus determinaciones. Las modificaciones implican iniciar tramitaciones administrativas largas y complejas.	Análisis previo riguroso para asegurar la validez del modelo desarrollado. Planes de seguimiento y control para la detección temprana de alteraciones Unificar fuentes de información y métodos de análisis para cada territorio.
Procedimiento administrativo	Pazos, agentes y documentos regulados legalmente	Los procedimientos administrativos para la aprobación de documentos de planeamiento son tan complejos como los documentos mismos. Los procedimientos, perfectamente reglados, varían según el documento de que se trate.	En el planeamiento urbanístico existen documentos, con formas, funciones, agentes y plazos específicos. Los procedimientos de Evaluación Ambiental no atienden a la complejidad variable en la tramitación entre unos documentos de planeamiento u otros.	Establecimiento de procedimientos de evaluación ambiental, específicos para cada tipo de plan, atendiendo a su lógica. En su defecto, los procedimientos deberían ser suficientemente flexibles como para permitir su adaptación al repertorio de instrumentos posibles.

Figura 7. Cuadro 1c: aspectos críticos de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico

Fuente: Elaboración propia

Variables de la Evaluación Ambiental	Riesgos generales en la aplicación de E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	Aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid	
		Aspectos críticos	Soluciones
Promotor	Falta de imparcialidad en las decisiones Desequilibrio en el análisis entre territorios	Extraordinaria actividad inmobiliaria con apoyo municipal. Promoción privada de planeamiento estructurante. Diferencias extremas entre municipios de la Comunidad.	Colaboración interadministrativa. Control imparcial de los procedimientos. Unificación de fuentes de datos. Apoyo de la Comunidad a los ayuntamientos.
Fase de aplicación	Condicionamiento político de las decisiones hacia un modelo concreto, antes del análisis del medio. Inercia hacia una práctica tradicional no multidisciplinar.	Aceptación de la Evaluación Ambiental como un proceso posterior al modelo de ordenación, decidido a partir de las expectativas políticas e intereses económicos. Hegemonía de los técnicos urbanistas en los procesos de decisión y redacción.	Ejercicio de las atribuciones del Órgano Ambiental para la reeducación de los agentes del proceso. Emisión de Documentos de Referencia y exigencia respecto a la aplicación adecuada del procedimiento, aplicando el carácter vinculante de los informes.
Amplitud del plano ambiental	Desatención de aspectos relevantes. Dilatación de los procesos de decisión. Cuestionamiento de decisiones de rango superior sobre las que no se tiene competencia	Exención de los planes parciales y planes especiales, y las modificaciones puntuales de planeamiento general del procedimiento de Evaluación Ambiental, con riesgo de desatención de aspectos relevantes.	Ajuste del procedimiento de Evaluación Ambiental, por parte del Órgano Ambiental, a la magnitud de cada caso concreto, para asegurar la consideración del plano ambiental en toda su amplitud. Disponibilidad de información.
Límites del análisis	Superposición de ámbitos analizados desde distintos procedimientos de evaluación de planes urbanísticos. Supeditación de las determinaciones urbanísticas a las sectoriales.	Carencia de estrategia territorial. Paralización de Plan Regional. Dificultad para la coordinación entre planes de municipios colindantes. Falta de directrices del Órgano Ambiental respecto a límites del análisis e información a manejar.	Redacción del Plan regional, o estrategias territoriales. Coordinación del Órgano Ambiental, sobre los procedimientos en curso. Gestión unificada de la información.

Figura 8. Cuadro 2a: Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid. Riesgos y soluciones

Fuente: Elaboración propia

Variables de la Evaluación Ambiental	Riesgos generales en la aplicación de E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	Aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid	
		Aspectos críticos	Soluciones
Alcance y profundidad del análisis	Resultados contradictorios o incompatibles en las distintas escalas de decisión. Desestimación de decisiones preferibles. Ausencia de análisis de aspectos relevantes. Dedicación de tiempo, esfuerzo y recursos innecesarios.	Aplicación de protocolos excesivamente simplificados, sin consideración ni del contenido estratégico de cada documento, ni de su complejidad ni de las circunstancias concretas de cada territorio objeto de planeamiento.	Reconsideración de los Documentos de Referencia. Protocolos para cada tipo de plan, con criterios de actuación o prácticas preferibles, ajustadas a las particularidades de cada caso concreto, basándose en un conocimiento extenso, profundo y riguroso del mismo. Reestructuración del Órgano ambiental.
Método de análisis	Inercia hacia a la aplicación de métodos heredados de las técnicas de Evaluación de Impactos	Aplicación de métodos de evaluación de impactos, sobre modelos de ordenación prediseñados Desconocimiento y falta de formación respecto a métodos de evaluación adaptados al planeamiento. Inexistencia de cartografía adaptada.	Información sobre métodos de evaluación ajustados al planeamiento urbanístico. Intervención temprana del Órgano Ambiental para el establecimiento de criterios sobre técnicas testadas. Implantación de Sistemas de Información Geográfica.
Participación pública	La participación limitada a la exposición de documentos ya redactados, resulta insuficiente. Una participación amplia puede dilatar o bloquear los procedimientos	Participación reducida a un período de exposición. Falta de claridad en los procedimientos. Falta de implicación de los ciudadanos. Riesgo de no atender a datos relevantes, provocar agravios comparativos, o aplazar conflictos. Escasa publicidad de los períodos de exposición pública. Falta de consideración de las alegaciones.	Reducción respecto a la importancia de la participación. Ejercicio de la potestad del Órgano Ambiental, para programar la participación pública. Máxima claridad y atención a la ciudadanía respecto a sus aportaciones en las fases de exposición pública.

Figura 9. Cuadro 2b: Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid. Riesgos y soluciones

Fuente: Elaboración propia

Variables de la Evaluación Ambiental	Riesgos generales en la aplicación de E.A.E. sobre planeamiento urbanístico	Aplicación de la E.A.E. sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid	
		Aspectos críticos	Soluciones
Control externo	Los intereses económicos, y la proximidad de los ayuntamientos con sus administrados, comprometen su independencia. Falta de independencia de los organismos responsables del control.	Monetización del patrimonio municipal del suelo. Debilidad del Órgano Ambiental. Desinterés por parte de la administración competente respecto a un ejercicio efectivo de control.	Fortalecimiento del Órgano Ambiental para lograr un reconocimiento de su autoridad. Independencia y máxima claridad en sus actuaciones.
Alternativas	Complejidad difícilmente abordable en los plazos legales Imprecisión, alto margen de error y subjetividad de los criterios de valoración. Los análisis sobre un mismo territorio conducen hacia un mismo modelo.	No existe un planteamiento real de alternativas de ordenación. La exigencia legal se cumple formalmente proponiendo opciones inviables o variaciones sobre un mismo modelo. La valoración entre alternativas, se realiza mediante evaluación de impactos introduciendo con ello un factor adicional de arbitrariedad adicional.	Revisar la aplicación en cada caso, evitando imponerlo si carece de utilidad práctica, o retrasa innecesariamente y resta credibilidad al procedimiento. Puede considerarse como una fase de perfeccionamiento, la valoración entre enfoques alternativos para dar solución a un mismo problema surgido del análisis.
Supervisión y control	Reducido margen de flexibilidad para revertir sus determinaciones. Las modificaciones implican iniciar tramitaciones administrativas largas y complejas.	Se transmiten criterios para la redacción de Planes de Seguimiento y Control, pero no hay ninguna exigencia respecto a su contenido, ni sobre su aplicación, una vez aprobados definitivamente los planes. Se convierten con ello en una exigencia administrativa sin aplicación práctica.	Exigencia por parte del Órgano Ambiental para la implementación de los Planes de Seguimiento y Control. Colaboración interadministrativa. Estructura funcional ágil, para intervenir en caso de alerta o incumplimiento de los parámetros de calidad.
Procedimiento administrativo	Los procedimientos de Evaluación Ambiental no atienden a la complejidad variable en la tramitación de unos documentos de planeamiento u otros.	Hay un único procedimiento ambiental, independiente del seguido para aprobación de los planes. La exención aplicada sobre algunos documentos, pone en riesgo la consideración de aspectos ambientales relevantes para su redacción.	La potestad para establecer las pautas para la aplicación del procedimiento a través del Documento de Referencia, da al Órgano Ambiental un margen amplio de flexibilidad para diseñar procedimientos ajustados a cada documento.

Figura 10. Cuadro 2c: Evaluación Ambiental Estratégica (E.A.E.) sobre planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid. Riesgos y soluciones

Fuente: Elaboración propia

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Europea (1999); *ESDP European Spatial Development Perspective towards Balance and Sustainable Development or the Territory of the European Union. Study on the assessment of Indirect and Cumulate Impacts as well as Impact Interactions*. Bruselas: Comisión de la Comunidad Europea.

Cosculluela Montaner, Luís. (2003); *Comentarios a la Legislación Ambiental de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Editorial ECOIURIS.

Dalal-Clayton, B. y Sadler, B. (2005); *Strategic Environmental Assessment, a sourcebook and reference guide to international experience*. Londres: Earthscan

DGOTDU (2003); *Guia para Avaliação Estrategica de Impactes em Ordenamento do Território. Coleção Estudos, 9*.

Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, (2002-11). *Informes de Análisis Ambiental*. (Consultados: Alcobendas, Batres, Brunete, Buitrago del Lozoya, Camarma de Esteruelas, Casarrubuelos, Cercedilla, Ciempozuelos, Daganzo de Arriba, El Escorial, Estremera, Fresno del Torote, Fuentidueña de Tajo, Moralarzal, Móstoles, Navalafuente, Navas del Rey, Nuevo Baztán, Orusco, Perales de Tajuña, Pozuelo del Rey, Ribatejada, Rivas-Vaciamadrid, Robregordo, Serranillos del Valle, Talamanca del Jarama, Torres de la Alameda, Valdetorres del Jarama, Valdilecha, Valverde de Alcalá, Villanueva de la Calzada, Villanueva de Perales y Villanueva del Pardillo).

Fernández García, J.F. (2006); *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*. Madrid: Editorial La Ley-Actualidad.

Gómez Orea, D. (2007); *Evaluación Ambiental Estratégica*. Madrid: Mundi Prensa.

Jarque Olalla, Fernando y Pineda Vadillo, Javier. (2006); *Guía de Aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

João, E. y Albertch, E. (2005); *Implementing Strategic Environmental Assessment*. Nueva York: Springer.

Partidario, M.R.; Jones, C.; Baker, M; Carter, J; Jay, S; Short, M. y Wood, C. (2005); *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning – an international evaluation*. Londres: Earthscan.

Partidario, M.R. (2006); *Tempos de Referencia e Especificações Técnicas para Avaliação Ambiental Estratégica. Programa Portugal Logístico*. Lisboa: Secretaría de Estado dos Transportes e APDL, Administração do Porto do Douro e Leixões.

Partidario, M.R. (2003); *Strategic Impact Assessment for Spatial Planning, methodological guidance for application in Portugal. Final Report*. Lisboa: FCT-UNL.

Pope, J. (2006); *Special Issue on Sustainability Assessment. Journal of Environmental Assessment, Policy and Management, 8, September*.

Sánchez Morón Miguel, Desdentado Daroca, Eva (2002); *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Aula Magna.

Schmidt, M; E. Joao and E. Albrecht (2005); *Implementing Strategic Environmental Assessment*. Berlin: Springer.

Therivel, R. (2004); *Strategic Environmental Assessment in Action*. Londres: Earthscan.

Wood, C. et al. (2005); *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*. Londres: Earthscan.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA publicados por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio desde el año 1993, difunden bimensualmente aquellos trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje, que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Su objetivo es la difusión en lengua española de estos trabajos, en el convencimiento de que es necesario potenciar el uso de este idioma entre el mundo científico para conseguir alcanzar ámbitos de difusión a los que, de otra forma, no se podría acceder.

Su formato no es el convencional de una revista de este tipo, con artículos de diferentes autores que, en realidad, abordan aspectos parciales de cada trabajo, muy adecuados para la difusión y el conocimiento rápido de los mismos, pero que no pueden profundizar demasiado debido a su limitada extensión, sino que se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número. Esto permite, sobre todo a aquellos investigadores que se inician, el tener accesibles los aspectos más relevantes del trabajo y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos.

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, garantizándose el respeto de la propiedad intelectual, pues el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

FORMATO DE LAS REFERENCIAS

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial [Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial].

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas.

Asimismo, se recuerda que el autor tendrá derecho a cinco ejemplares gratuitos.

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:
The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

- 80 Álvaro Sevilla Buitrago:** "Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia", 66 páginas, Enero 2012.
- 79 Carlos Fernández Salgado:** "Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985", 86 páginas, Noviembre 2011.
- 78 Alberto Dentice Bacigalupe:** "El Camino del Inca en el Norte Chico chileno", 82 páginas, Septiembre 2011.
- 77 Ricardo Alvira Baeza:** "Métodos de certificación de la sostenibilidad en proyectos urbanos", 110 páginas, Julio 2011.
- 76 Alessandro Laudiero:** "Habitabilidad básica: indicador estratégico para superar la pobreza", 110 páginas, Mayo 2011.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

PREINSCRIPCIÓN DEL 15 DE MARZO AL 27 DE JUNIO

DIRECTOR DEL MÁSTER: Agustín Hernández Aja
PERIODO DE DOCENCIA: Septiembre 2010 -Junio 2011
MODALIDAD: Presencial y tiempo completo
NUMERO DE PLAZAS: 40 plazas
CREDITOS: 60 ECTS

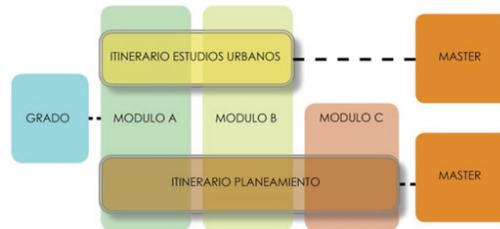
El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.
 MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.
 MÓDULO C. Formación en Planeamiento.



Luis Felipe Alonso Teixidor
 María Teresa Borilla
 José Fariña Tojo
 José Miguel Fernández Güell
 Isabel González García
 Agustín Hernández Aja

PROFESORADO:

Ester Higuera García
 Francisco José Lamiquiz
 Julio Pozueta
 Fernando Roch Peña
 Felipe Colavidas
 Luis Moya
 Enrique Bardaji

Llanos Masía
 Ismael Guarner
 Ramón López de Lucio
 Enrique Villa Polo
 Carmen Andrés Mateo
 Álvaro Sevilla

ENTIDADES COLABORADORAS:

ci[ur]

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA

urban



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Entidad Pública Empresarial de Suelo



Ayuntamiento Real Sitio de San Fernando de Henares

CONTACTO: masterplaneamiento.arquitectura@upm.es
www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional. Ayer y hoy, nuestro objetivo es contribuir al desarrollo de las técnicas y modelos de ciudad y territorio, desde una perspectiva crítica y conjugando las ventajas de nuestra posición en la encrucijada entre el Norte y el Sur globales, entre Europa, el Mediterráneo y Latinoamérica.

Apoyándose en cuatro vectores de interés –carácter generalista y transversal, espíritu crítico, visión regional de los procesos globales y recuperación de la memoria de la disciplina– la nueva **URBAN** se propone servir de espacio para un debate en el que la planificación se juegue sus condiciones de posibilidad. Frente a la deriva disciplinar de las últimas décadas, frente al desplazamiento paulatino del lugar social de la planificación urbana y territorial en los modos de gobierno, nos parece urgente replantear el papel que ésta merece en las economías políticas de la producción de espacio.

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS: nº3- Los conflictos de la ciudad existente.

La crisis que tantas certidumbres ha desmontado ha puesto en evidencia la desnudez del discurso sobre lo urbano y la falsedad o inviabilidad de los escenarios en los que hasta hace muy poco se preveía su futuro. El gran relato del crecimiento indefinido y la hegemonía del proceso de urbanización moderno sobre todo el territorio, cabalgando sobre infraestructuras cada vez más costosas, a costa de consumir extensiones crecientes de territorio y de ir devorando su enorme patrimonio de formas alternativas, parece escasamente viable aunque no renuncie a mantener su dominio buscando nuevas configuraciones. Entre ellas y como en otras épocas anteriores la ciudad existente con su maduro caudal de recursos “no renovables” aunque cada vez más mermados, se convierte en la despensa de urgencia “para renovar” el arsenal de fórmulas de supervivencia del régimen de acumulación. Así, de forma contradictoria, lo no renovable nutre la renovación en una espiral de desposesión que mina las bases de la propia reproducción del sistema social y económico en su conjunto, es decir, de nuestra civilización.

A nuestras ciudades se les exige conservar su identidad, es decir ser espacios genuinos que nieguen en el imaginario social la uniformidad que imponen las reglas de juego de la economía avanzada del capital, y de la que cabe esperar pocas ocasiones de evolución. Precisamente, se les pide que alimenten sus circuitos de innovación, es decir, que contribuyan de forma decisiva a renovar las modalidades productivas y distributivas del régimen, sus productos, sus procesos de trabajo y sus mecanismos de circulación, para que aquél siga siendo competitivo en un mundo cada vez más incapaz de conservar sus propias condiciones de existencia. Al mismo tiempo, se les pide que sean los lugares fundamentales para desarrollar nuevos mecanismos reguladores capaces de corregir las patologías sociales derivadas de estas tensiones competitivas y las desigualdades crecientes que constituyen su sustancia y que el decreciente Estado del Bienestar agravará sin duda en el futuro.

Ante la imposibilidad de atender exigencias tan opuestas, cada vez más la intervención sobre la ciudad existente se mueve en el campo de lo ideológico, del imaginario, o de la virtualidad, manipulados. Muestra de ello es la confusión sobre la naturaleza y el alcance real de las fórmulas operativas que se utilizan y que reina sobre un vacío teórico cuidadosamente preservado desde la academia, las instituciones de la ciudad y del Estado y, en nuestro caso, de la propia Comunidad Europea, pero también desde las propias organizaciones ciudadanas confundidas entre los efectos de los procesos de elitización que se les presentan llenos de prestigio y los fenómenos de exclusión social y funcional que descomponen irreversiblemente nuestros otrora complejos tejidos urbanos.

La revista **URBAN** abre así, una convocatoria de estudios y reflexiones sobre estos problemas cruciales, con la intención de ofrecer nuevas aproximaciones tanto en el campo teórico como en la crítica sobre las intervenciones en la ciudad, la rehabilitación integrada, las nuevas centralidades, los procesos de elitización o gentrificación, los nuevos fenómenos de exclusión social, las repercusiones de actuaciones para el incremento de la movilidad en los tejidos internos y peatonalizaciones

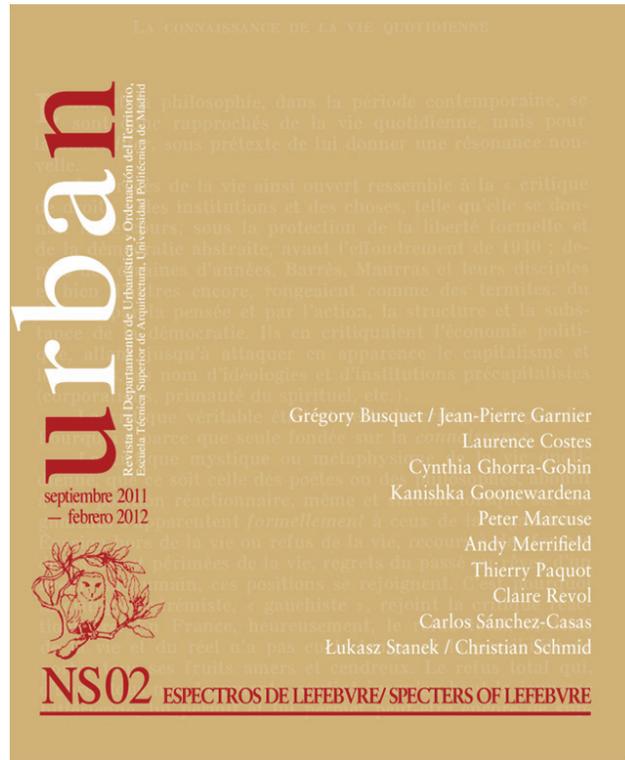
Fecha límite para la recepción de artículos: 30-09-2011

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Álvaro Sevilla Buitrago: urban.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/urban/info.html>



Consulta y pedido de ejemplares: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con actualización una actualización permanente de sus contenidos.

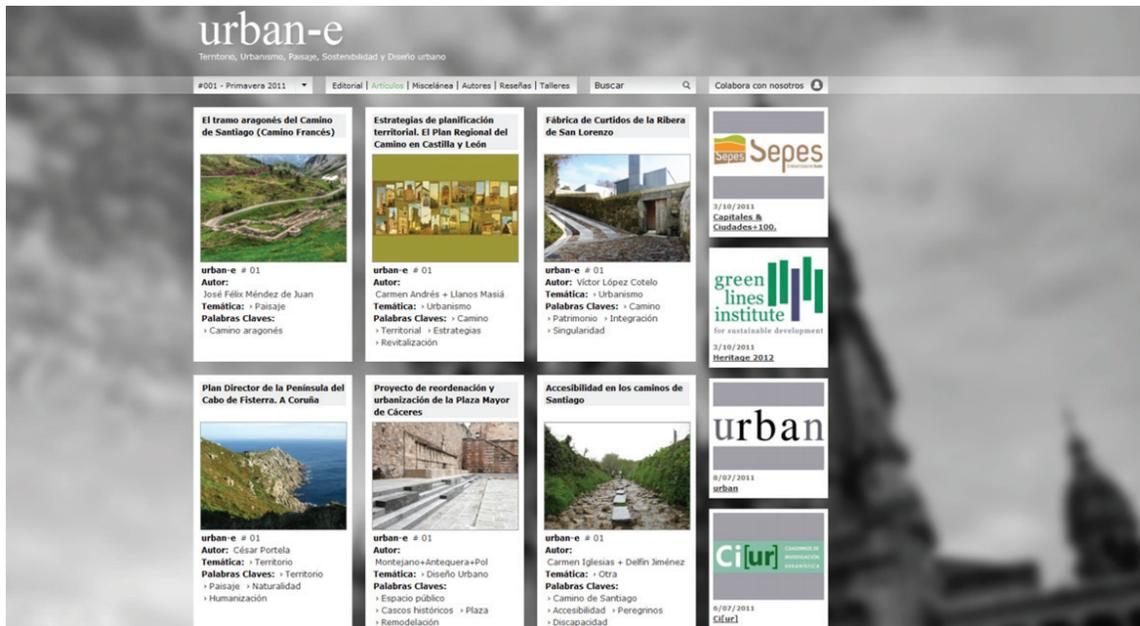
urban-e

Nace urban-e como hija de la revista académica urban y como colaboradora en la tarea de difundir el debate urbanístico con un enfoque que trata de establecer puentes entre el ámbito teórico y la intervención en la realidad, mediante el análisis de actuaciones ya realizadas o planes y proyectos.

La revista se centra en el territorio, el urbanismo, la sostenibilidad, el paisaje y el diseño urbano como campos de trabajo, abordando las distintas escalas en la construcción, la conservación o la puesta en valor de un medio siempre cambiante en el que el hombre debe vivir de la mejor manera posible, como ya decía Aristóteles. La revista apuesta por las nuevas tecnologías ya que su difusión será exclusivamente digital, y recogerá buenas prácticas en estas materias, abriendo un campo necesario a los profesionales del urbanismo para la difusión de sus trabajos, como contraposición a los de arquitectura, ésta convertida en estrella mediática tiene mayor eco en los medios y llega a la sociedad de manera cotidiana, ignorando el hecho de que la arquitectura precisa valorar el soporte e integrarse en el paisaje natural o urbano para expresarse correctamente.

Se pretende que sea una revista abierta en la que tengan cabida todo tipo de propuestas desde todas las disciplinas que intervienen en la construcción del territorio y de la ciudad. Se publicarán dos números monográficos al año, complementados con una sección de miscelánea, en la que tendrán cabida aquellos artículos que sobre cualquier tema lleguen a la redacción y sean seleccionados, así como trabajos de alumnos, tanto como reconocimiento a su esfuerzo como para propiciar su análisis y comparación para comprobar, desde experiencias de enseñanza distintas la bondad de los resultados.

NÚMERO EN CURSO: nº2 – Nuevas extensiones urbanas: el Ecobarrio como modelo (Otoño 2011)



The screenshot shows the website interface for 'urban-e'. At the top, it displays the journal title 'urban-e' and its subtitle 'Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño urbano'. Below this is a navigation bar with categories like 'Editorial', 'Artículos', 'Miscelánea', 'Autores', 'Reseñas', and 'Talleres', along with a search bar and a 'Colabora con nosotros' link. The main content area is a grid of article thumbnails. Each thumbnail includes a title, a small image, the issue number 'urban-e # 01', the author's name, the thematic area, and a list of keywords. The articles shown are:

- El tramo aragonés del Camino de Santiago (Camino Francés)**: Autor: José Félix Méndez de Juan. Temática: Paisaje. Palabras Claves: Camino aragonés.
- Estrategias de planificación territorial. El Plan Regional del Camino en Castilla y León**: Autor: Carmen Andrés + Llanos Masía. Temática: Urbanismo. Palabras Claves: Camino, Territorial, Estrategias, Revitalización.
- Fábrica de Curtidos de la Ribera de San Lorenzo**: Autor: Victor López Cobelo. Temática: Urbanismo. Palabras Claves: Camino, Patrimonio, Integración, Singularidad.
- Plan Director de la Península del Cabo de Fisterra. A Coruña**: Autor: César Portela. Temática: Territorio. Palabras Claves: Territorio, Paisaje, Naturalidad, Humanización.
- Proyecto de reordenación y urbanización de la Plaza Mayor de Cáceres**: Autor: Montejano+Antequera+Pol. Temática: Diseño Urbano. Palabras Claves: Espacio público, Cascos históricos, Plaza, Remodelación.
- Accesibilidad en los caminos de Santiago**: Autor: Carmen Iglesias + Dellín Jiménez. Temática: Oira. Palabras Claves: Camino de Santiago, Accesibilidad, Peregrinos, Discapacidad.

On the right side of the grid, there are three vertical banners for partner organizations: 'Sepes' (3/19/2011), 'green lines institute' (3/19/2011), and 'urban' (8/07/2011). At the bottom right, there is a banner for 'Ci[ur]' (8/07/2011).

DATOS DE CONTACTO:

Envío de manuscritos y originales a la atención de Mariam Leboeiro: urban-e.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban-e.html>