

Nuevos enfoques del planeamiento

Inés Sánchez de Madariaga

Doctora arquitecta, MSc. Columbia University. Profesora Titular de la ETS Arquitectura de Madrid. Ex-becaria Fulbright; *Visiting Scholar*, Columbia University 1995; *Fellow*, Salzburg Seminar 1999. Autora de *Introducción al Urbanismo: conceptos y métodos de la planificación urbana*, Alianza Editorial, 1999, Madrid, y *La práctica urbanística emergente en los EEUU: un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos III-BOE, 1998, Madrid.

El artículo apunta algunos elementos generales que permitan compararla evolución actual de los sistemas nacionales de planificación. Para ello se refiere, en primer lugar, a los cinco poderes básicos de que disponen las administraciones públicas para controlar / dirigir el crecimiento urbano. Señala también tres grupos de cuestiones o problemas a los que se enfrentan, actualmente, los países occidentales en sus esfuerzos por reformular sus sistemas de planificación. El primero se refiere a la cuestión de la asignación competencial de cada uno de los poderes a los distintos niveles administrativos, en función de los objetivos enunciados o contenidos sustantivos de la planificación. El segundo aborda el problema de la coordinación y formación de consenso en contextos no jerarquizados y con una pluralidad de actores, públicos y privados. Por último, hace referencia al problema de cómo adaptarla regulación clásica al nuevo contexto de cambio e incertidumbre, en la doble vertiente de cómo controlar los procesos decisorios discrecionales y de cómo introducir flexibilidad en las determinaciones normativas.

This article points at certain general elements which allow comparison of the current trend in national planning systems. For this purpose it refers, first of all, to the five basic powers that public administrations have for controlling/directing urban growth and which are, in descending order of public intervention, or in descending order of coercion on private activities, the following: direct public investment/intervention; regulatory controls; non-incentive measures; incentive measures; and voluntary methods. Then, after discussing the objectives commonly accepted nowadays for town planning —efficiency, equity and environment, three interdependent objectives which can be summarised in the notion of quality of life for all—, the article points to three groups of issues or problems currently confronting western countries in their efforts to reformulate their planning systems. The first refers to the question of assignation of powers of each of the authorities at the different administrative levels depending on the aforesaid objectives or the basic body of the planning. The second tackles the problem of coordination and formation of consensus in non-hierarchical contexts involving a multiplicity of public and private agents. Lastly, reference is made to the problem of how to adapt conventional regulation to suit the new context of change and uncertainty, from the double viewpoint of how to control the discretionary decision processes and how to introduce flexibility into the regulatory decisions.

Durante la década de los ochenta y primeros noventa, el movimiento general desregulador supuso, en muchos países, un cierto retraimiento de la acción urbanística, particularmente de la idea del plan comprensivo. Sin embargo, ahora parece generalizada la creencia en una necesidad de desarrollar nuevos enfoques urbanísticos, recuperadores de una visión global, pero adecuados a las nuevas demandas y condiciones de los asentamientos urbanos.

En todos los países europeos se habla de reformulación de los sistemas nacionales de planificación: esto ocurre en España y en los demás países representados en el Seminario en que fueron pronunciadas las ponencias que recoge esta publicación, además de en muchos otros, como pueden ser Holanda o Portugal. A esta conciencia de la importancia de la planificación urbanística y territorial responden, también, las iniciativas recientes por parte de la Unión Europea que, en la actualidad, está desarrollando una estrategia territorial y una política de ciudades.

En esta introducción a las experiencias nacionales sobre los nuevos enfoques de la planificación, plantearé varias cuestiones de carácter general que permitan establecer criterios de comparación entre los distintos modelos nacionales. Para ello, nos referiré a dos cuestiones: en primer lugar, al abanico de posibilidades de que dispone la administración pública para dirigir / controlar el crecimiento urbano; en segundo lugar, apuntaré algunos problemas importantes en los procesos actuales de reformulación de los sistemas de planificación urbana y territorial.

Poderes urbanísticos de las administraciones territoriales

Las técnicas que se han desarrollado en los países occidentales, hasta constituir lo que son los sistemas actuales de planificación y gestión urbanística, se basan en lo

que se suele considerar como cinco poderes básicos de las administraciones territoriales. Estos poderes, ordenados de mayor a menor intervención pública, o de mayor a menor coerción sobre las actividades privadas, son los siguientes:

- la intervención / inversión pública directa;
- los controles reguladores;
- las medidas desincentivadoras;
- las medidas incentivadoras;
- los métodos voluntarios.

1. La intervención pública directa

La intervención pública directa tiene dos vertientes: por un lado, la realización de las grandes infraestructuras urbanas; por otro, la gestión directa de actuaciones urbanísticas, a través de la propiedad pública del suelo en las fases intermedias de transformación de éste e, incluso, la construcción de los inmuebles destinados a vivienda o a actividad económica'. La primera es generalizada en todos los países e incuestionable aunque, en ocasiones, algún elemento del proceso se privatice: la segunda ha sido práctica habitual en Europa occidental, en el período de posguerra, tanto para la provisión de vivienda como para la promoción de la actividad económica. La gestión pública directa del suelo para la construcción de vivienda social e, incluso, la construcción de ésta por organismos públicos o sin fines lucrativos, ha sido cuantitativamente muy importante en los países del centro y norte de Europa, aunque su peso es cada vez menor desde hace dos décadas'. En el caso de Holanda, se produce lo que puede denominarse una socialización de la producción de suelo urbanizado: la gestión pública del suelo, que alcanza a cerca del 80% de todo el suelo que se urbaniza anualmente en el país, continúa siendo la base del sistema urbanístico'.

2. Los controles reguladores

Es decir, la normativa urbanística, que tiene también dos vertientes: la legislación, por un lado, a todos los niveles administrativos —desde la Unión Europea, pasando por los estados, las regiones, hasta las administraciones locales—; por otro lado, los planes, que controlan directamente la actividad urbanística privada. Dentro de la primera —la legislación— debemos incluir la legislación propiamente urbanística, que establece el marco de desarrollo de los planes, pero también otras legislaciones sectoriales cuya influencia en el desarrollo urbano es fundamental, aunque muchas veces no es reconocida como tal: la fiscal, por ejemplo, tiene unas repercusiones espaciales importantísimas que suelen ser ignoradas por el legislador.

Los planes, por su parte, han sido y continúan siendo, en todos los países, los instrumentos centrales del sistema. Son los instrumentos que plasman el modelo de ciudad. establecen la estructura general de las grandes infraestructuras públicas y las restricciones al ejercicio de la actividad inmobiliaria privada en cada parte del territorio. Estos controles reguladores de la actividad inmobiliaria son, generalmente, de tipo negativo, que en ningún país implican compensaciones económicas, y que están respaldados por sanciones —la expropiación, la demolición u otras de tipo económico—. Se trata de controles exhaustivos sobre la

1. Sobre la intervención directa en materia de actividad económica, véase: Williams, D. y Wood, B., (Eds.): *The industrial property market in Europe*, London, 1992. Sobre la política de suelo, en general, y para vivienda, en particular, también desde una perspectiva comparativa. Dieterich, Hartmut, (Ed.): *Framework and functioning of urban land and property markets*, City College, Londres, 1993. Hallet, G. (Ed.): *Land and Housing policies in Europe and the USA*, Routledge, Londres, 1988. Marcelloni, M., (Ed.): *Il regime dei suoli in Europa*, Franco Angeli, 1987. Renard et al.: *Politique foncière en Pays Bas*, ADEF, París, 1990. (Serie de volúmenes monográficos sobre las políticas de suelo en los siguientes países: Holanda, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, España).

2. Recordemos las políticas públicas de vivienda municipales británicas, el *Council Housing* las francesas, primero las HBM —*Habitation Bon Marché*— y, después, las HLM —*Habitation Loyer Modéré*—; o las alemanas, vinculadas al sector no lucrativo, fundamentalmente los sindicatos (como Neue Heimat) y la iglesia.

3. Sobre las peculiaridades del caso holandés y sus resultados e impactos: Needham, B.: "A theory of land prices when land is supplied publicly" en *Urban Studies*, Vol, 29, n° 5, 1992. p. 669-686.

4. Véase la anomalía italiana en el artículo de F Oliva en este mismo volumen, pp 38 y ss.

"Las medidas desincentivadoras ... pretenden crear, en determinadas localizaciones geográficas, o para determinados tipos de actividades, unas condiciones de realización del desarrollo urbano tales que los agentes privados opten, bien por no llevarlo a cabo, bien por llevarlo a cabo en ciertas condiciones específicas."

edificación que, básicamente, regulan su forma, uso y volumen. En cada país, el plan tiene sus propias especificidades que no tiene sentido describir aquí.

3. Las medidas desincentivadoras

Las medidas desincentivadoras, de carácter negativo, pretenden influir indirectamente en el comportamiento de los agentes privados. Estas medidas pretenden crear, en determinadas localizaciones geográficas, o para determinados tipos de actividades, unas condiciones de realización del desarrollo urbano tales que los agentes privados opten, bien por no llevarlo a cabo, bien por llevarlo a cabo en ciertas condiciones específicas. La influencia sobre el comportamiento de los agentes privados resulta de la modificación de los beneficios económicos derivados de las actuaciones inmobiliarias.

Un ejemplo clásico es la imposición de tasas a los inmuebles destinados a terciario en las localizaciones donde se pretende evitar la sustitución de usos residenciales por usos terciarios'. Otro ejemplo puede ser la imposición de un sistema de tasas en todas las localizaciones suburbanas para crecimientos de baja densidad, de manera que éstos internalicen todos sus costes de producción de sus impactos ambientales⁵. Actualmente, este tipo de crecimiento está en todos los países financiado indirectamente por el contribuyente, a través del sistema fiscal, porque la mayor parte de los costes generados por sus impactos sobre las infraestructuras, el medioambiente y los espacios urbanos consolidados corren a cargo de los presupuestos públicos. La imposición de un sistema de tasas adecuadamente diseñado modificaría las condiciones económicas del crecimiento disperso y, por tanto, desincentivaría este tipo de actividad inmobiliaria.

4. Las medidas incentivadoras

Las medidas incentivadoras son la otra cara de la moneda de las anteriores —el palo y la zanahoria, como son denominadas en los países anglosajones—. Se trata de medidas que influyen indirectamente, pero con un carácter positivo, en el comportamiento de los agentes privados. Es decir, pretenden inducir o crear las condiciones favorables —fundamentalmente también desde un punto de vista económico— para la realización de determinadas acciones urbanísticas. Los ejemplos clásicos son las subvenciones y las exenciones fiscales, que pueden estar dirigidas a una multiplicidad de objetivos: el mantenimiento de una actividad —agrícola o forestal—, la conservación y rehabilitación del patrimonio edificado, la atracción de actividad económica, etc.

La normativa que normalmente no se considera una medida incentivadora puede, a su vez, jugar un importante papel incentivador que, en ocasiones, funciona en sentido opuesto al deseado: así, por ejemplo, una regulación que permite un uso más lucrativo en una parcela dotacional, o que permite una mayor edificabilidad de la existente en tejidos históricos, inducirá la sustitución del uso o del inmueble.' Tanto las medidas incentivadoras como las desincentivadoras pueden ser instrumentos poderosos de apoyo al modelo de ciudad propuesto por el Plan que, con frecuencia, se convierte en un documento inoperante, constantemente modificado, ante la fuerza de la lógica económica.

5. Un impuesto de este tipo ha sido puesto en práctica en París desde los años 80 para contrarrestar la concentración de estos usos en el oeste de la ciudad.

6. Un caso de utilización, con éxito, de un sistema de tasas a los nuevos crecimientos en determinadas localizaciones predefinidas es San Diego. Éste es uno de los principales mecanismos de contención del crecimiento disperso utilizado en su área metropolitana por el organismo regional San Diego *Association of Governments*, una asociación voluntaria que agrupa a las administraciones locales de la región. Véase Sánchez de Madariaga, I.; *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos 111-BOE, Madrid, 1998.

7. Éste es un caso claro de efecto no esperado, contra-productivo o perverso, que es un aspecto de las políticas públicas cada vez más considerado en la literatura.

"Las medidas incentivadoras... pretenden inducir o crear las condiciones favorables —fundamentalmente también desde un punto de vista económico— para la realización de determinadas acciones urbanísticas. Los ejemplos clásicos son las subvenciones y las exenciones fiscales..."

5. Los métodos voluntarios

Los métodos voluntarios se basan en la discusión, el consenso, la exhortación, el consejo, la demostración, la información y la publicidad y, con frecuencia, están respaldados por la amenaza o promesa de alguno de los cuatro anteriores. Aquí, habría que incluir los proyectos piloto-demostración; el diseño de procesos de toma de decisiones no jerarquizados en los actuales contextos político-administrativos descentralizados que requieren la creación de órganos de discusión, negociación y formación de consenso; el desarrollo de instrumentos que garanticen la publicidad de todas las decisiones públicas, especialmente de las decisiones de carácter discrecional —por ejemplo, las modificaciones de los planes o el contenido de los acuerdos con los agentes privados en los cada vez más frecuentes convenios urbanísticos—; la creación de bases de datos y de indicadores diseñados con criterios que permitan definir las políticas públicas, dirigir las asignaciones de fondos con criterios racionales y evaluar los resultados de las políticas, acciones y regulaciones, de acuerdo a objetivos predefinidos y que sean comparables con otras ciudades, regiones o países en el ámbito europeo —entre otras cosas para poder gastar el dinero público, a todos los niveles administrativos, de acuerdo a criterios objetivables y que reflejen los impactos territoriales de las inversiones—; etc.

La instrumentalización deseable y posible de los poderes

En la práctica que llamamos tradicional, desarrollada sistemáticamente desde la Segunda Guerra Mundial y que entra en crisis en los 80, predominan los dos primeros instrumentos. Además, en este período previo a la descentralización general de los sistemas políticos, operada en las dos últimas décadas, estos instrumentos eran puestos en práctica en muchos países por estructuras administrativas dependientes del gobierno central.

Tanto la gestión directa, como la regulación, son instrumentos de la acción administrativa que se caracterizan por ser comparativamente eficaces; tienen, además, una operatividad, una facilidad de puesta en práctica relativamente mayor que los tres restantes. Son instrumentos de intervención pública considerados fuertes. Por el contrario, los incentivos / desincentivos y los métodos voluntarios son más costosos de administrar, requieren actualizaciones continuas, una mayor capacitación y responsabilización profesional en los cuerpos de la administración y, además, exigen más tiempo.

¿Cómo se pueden instrumentalizar hoy en día estos poderes? Reconocidas las limitaciones del modelo comprensivo, pero también de la desregulación, partimos del supuesto de que es posible un modelo de planificación racional, que utiliza sistemáticamente el conocimiento técnico. Se trataría, por tanto, de una variante del modelo planificador comprensivo aunque consciente de sus limitaciones.

Hasta aquí, nos hemos referido a cuestiones fundamentalmente centradas en los procesos y las técnicas, y no tanto al contenido sustantivo de la planificación. Es necesario, sin embargo, hacer referencia al contenido de la planificación, a sus objetivos, porque no es posible diseñar procesos adecuadamente sin considerar los objetivos sustantivos que pretenden satisfacer.

de Madrid y muy similar a las nuevas legislaciones adoptadas por muchos estados norteamericanos; etc. En todos estos casos, y en otros muchos, la asignación exclusiva de los poderes fuertes a las instancias más descentralizadas no garantizaría la consecución de objetivos de eficiencia, equidad y medioambiente.

Por otro lado, se plantea la cuestión de cuál debe ser el grado de la intervención pública frente a la privada. En este aspecto, parece evidente que en los últimos años ha habido un desplazamiento en favor de la segunda y una reducción de la primera. Sin embargo, tal afirmación requeriría ser matizada y contrastada por estudios empíricos. Por un lado, no es el caso en todos los países: en España, por ejemplo, la regulación urbanística ha adquirido su mayor operatividad precisamente a partir de los años 80, con la creación de los ayuntamientos democráticos y las Comunidades Autónomas. Por otro lado, la multiplicación de los actores, tanto públicos como privados, que intervienen en los procesos, está haciendo surgir formas distintas de planificación, quizás con un menor peso de la intervención pública directa, pero con un gran desarrollo inequívoco de actividades de los otros cuatro tipos, especialmente del segundo —regulación— y del quinto —métodos voluntarios—.

Esto nos llevaría a un segundo grupo de cuestiones: ¿cómo fomentar la coordinación entre administraciones públicas y entre éstas y los agentes económicos y sociales, incluyendo entre éstos a la ciudadanía? En lo que respecta a esta cuestión, los métodos voluntarios son cada vez más importantes, por tres razones básicas:

- la creciente descentralización política y administrativa, general en toda Europa, que ha generado una multiplicidad de actores públicos con competencias solapadas en el territorio y relaciones, generalmente no jerarquizadas entre sí;
- la necesidad de incluir a los agentes económicos y sociales como actores activos que participen de manera positiva en el desarrollo urbano"; y
- las nuevas demandas de participación ciudadana y democratización de los procesos de toma de decisiones que exigen, para empezar, unos mayores niveles de responsabilidad de la administración frente a los ciudadanos —la noción de *crccountability* de los países anglosajones—, lo cual exige, a su vez, unos niveles de transparencia, publicidad y producción de información inteligible para el profano, muy superior a lo que ha sido habitual hasta ahora. Este nuevo contexto obliga a desarrollar procesos de toma de decisión no jerarquizados, fundamentados principalmente en el quinto tipo de poderes, a menudo respaldados por alguno de los otros cuatro. Sobre estos mecanismos existe una abundante literatura profesional en los países anglosajones, donde la experiencia histórica de un mayor pluralismo político ha obligado a desarrollar mecanismos de este tipo ¹⁰.

Por último, se plantea una cuestión importante referente a las características renovadas que debe adquirir, en el contexto actual, el segundo poder, es decir, la regulación que, con toda probabilidad, continuará siendo el principal instrumento del urbanismo. ¿Cómo establecer unos controles normativos de la actividad privada que respondan, a un tiempo, a la necesidad de certidumbre de los operadores y a la necesidad de adecuación a situaciones cambiantes? ¿Es decir, instrumentos que conjuguen la flexibilidad, la adaptabilidad a la incertidumbre, con el respeto a unas reglas generales, a un marco global de referencia?

9. Recordemos que, en algunos países como Italia y España, el sistema urbanístico ha estado basado en una negaoon irrealista del mercado —con la expropiación como instrumento básico, aunque inoperante en la práctica- y en una visión ingenua de as posibilidades reales de gestión de una administración pública en gran medida inefectiva.

10. Algunas referencias básicas sobre las características de la nueva planificación en contextos no jerarquizados. Bryson, J. M. y Einsweiler, R. C.: *Shared power*, University Press of America-University of Minnesota, Minnesota, 1991. Bryson, J. y Crosby, B.: *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared power world*, Jossey Bass, San Francisco, 1992. Chisholm, D.: *Coordination without hierarchy informal structures in mutt/organizational systems*, University of California Press, Berkeley, 1989.

"Los métodos voluntarios se basan en la discusión, el consenso, la exhortación, el consejo, la demostración, la información y la publicidad y, con frecuencia, están respaldados por la amenaza o promesa de alguno de los cuatro anteriores."

La consecución de una mayor calidad de vida para todos parece ser el objetivo actual del urbanismo, reconocido como tal por las administraciones públicas a todos los niveles en la Europa actual, en un contexto de cambios tecnológicos, competencia global, creciente segregación espacial y presión sobre los recursos naturales. Este objetivo de la calidad de vida se presenta como una integración de las tres dimensiones de economía, equidad y medioambiente, a ninguna de las cuales se puede dar prioridad sin considerar simultáneamente las otras dos". Sin ánimo de exhaustividad y en función de estos objetivos, nos podemos plantear, al menos, tres grupos de cuestiones importantes sobre la instrumentalización actual de las técnicas urbanísticas.

En primer lugar, ¿cuál es el nivel adecuado de competencia para cada uno de los cinco poderes descritos que permita satisfacer los objetivos de eficiencia, equidad y ecología? Es decir, ¿a qué nivel asignar qué instrumentos para satisfacer mejor cada uno de los tres objetivos interrelacionados? ¿Qué instrumentos y de qué manera deben ser localizados, en instancias suficientemente centralizadas para alcanzar esos objetivos garantizando, simultáneamente, el principio de subsidiariedad y la actual distribución [de la] competencia descentralizada que existe en los países occidentales?

La noción de subsidiariedad admite excepciones debidas a los principios de eficiencia económica y de equidad distributiva. Además, aunque el urbanismo sea una competencia eminentemente local, el medioambiente, al cual remiten muchas de las acciones urbanísticas actuales, es competencia de instancias más centralizadas, nacionales y europeas. Esto quiere decir que los objetivos de eficiencia económica, equidad social y protección medioambiental permitirían, en ciertos casos, localizar instrumentos fuertes que, normalmente, corresponderían a los niveles locales, en instancias suficientemente centralizadas —región, estado, Unión Europea—.

Así, aún cuando los poderes fuertes en materia urbanística deben corresponder a las instancias más próximas al ciudadano, en ocasiones estos poderes —intervención directa, regulación restrictiva de la actividad inmobiliaria— pueden ascender en la jerarquía administrativa. Ejemplos actuales de esta utilización de poderes fuertes en instancias más centralizadas serían los siguientes: los instrumentos reguladores que protegen parajes naturales de la urbanización, como las ZEPAs (*Zonas de Especial Protección de Aves*); la creación de organismos dependientes de gobiernos centrales o regionales para controlar el desarrollo en zonas sensibles, como son las costas, con poderes variables que pueden incluir o sustituir a los ayuntamientos en sus facultades urbanísticas; la financiación directa de proyectos urbanísticos a través de los fondos estructurales, FEDER, cuyo objetivo es reducir las disparidades regionales en el seno de la Unión Europea y promover el desarrollo económico de áreas desfavorecidas, en asociación con los agentes y organismos públicos locales; la utilización de financiación y regulación estatal para una política nacional de vivienda, equipamientos y regeneración de barrios degradados, según el actual modelo francés; la asignación de responsabilidad planificadora y/o de control urbanístico a niveles regionales o nacionales cuando se trata de proyectos que, por su localización en zonas sensibles o su carácter, sean considerados de importancia nacional o regional, según el modelo también francés, adoptado por la Comunidad

8. Por ejemplo, no se puede dar primacía a los desarrollos urbanísticos destinados al fomento de la competitividad internacional olvidando las inversiones en vivienda social, en la regeneración de barrios, o en los servicios de proximidad que responden a las nuevas necesidades de las familias, sin correr el riesgo de fomentar unos desequilibrios espaciales que, a medio plazo, se convierten, a su vez, en una carga económica para el estado y ponen en riesgo la calidad de vida global y, por tanto, la atractividad de la región para las empresas. El objetivo de calidad de vida como integración de eficiencia, economía y medioambiente es explícito en el documento de la Unión Europea *Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible de la UE*, comunicación de la Comisión Europea, 1998. Aparece, igualmente, en una multiplicidad de planes regionales actuales como son el de Nueva York y el de París.

Todos los sistemas nacionales tienen sus mecanismos específicos, con un alto componente discrecional, para *escapar* a la regulación: modificaciones puntuales de los planes; convenios negociados a cambio de contribuciones en especie (el *planning gain* británico, las "exacciones" norteamericanas); figuras de planeamiento que escapan al control del plan local, como las Zonas de Urbanización Concertada (*Zones d'Aménagement Concertée*, ZACs) en Francia, los Programas de Actuación Urbanística, PAUs, en España, las "varianzas" en Estados Unidos, etc. Todos estos mecanismos son, en mayor o menor medida, utilizados de forma espuria. de tal manera que podría llegar a hablarse. en muchos casos, de una perversión de los planes: exceptuando el caso británico, donde la flexibilidad y la discrecionalidad controlada son rasgos inherentes al sistema, la práctica real en la mayoría de los países responde. hoy en día, más a la utilización sistemática de mecanismos excepcionales que a la aplicación de la regulación normal.

Esta realidad obliga a pensar maneras de incorporar estos mecanismos excepcionales que, con frecuencia, conllevan negociaciones a puerta cerrada, al proceso público de toma de decisiones dentro de un marco general de referencia. Aquí, otra vez, la información y la publicidad se convierten en elementos fundamentales: por un lado, porque la utilización de información, de indicadores de referencia, sirve para evaluar en qué medida los proyectos responden a los objetivos explícitos del plan, de manera que las decisiones sobre las acciones excepcionales sean tomadas con conciencia de los impactos esperables y su grado de adecuación a las determinaciones del plan. Por otro lado, la generación de información y su publicidad son indispensables para dotar de transparencia a todo el proceso, de tal manera que pueda ser contestado cuando las desviaciones de los objetivos del plan no sean aceptables. Estos son los objetivos principales de las llamadas "evaluaciones de impacto ambiental", un instrumento relativamente nuevo en Europa que, en Estados Unidos, se ha convertido en el principal mecanismo para controlar e incorporar al proceso normal decisorio los mecanismos que tienen un cierto grado de discrecionalidad". En suma, se trataría de controlar la discrecionalidad, la utilización de los mecanismos excepcionales, a través de indicadores y de publicidad.

Una segunda manera de reducir el número de actuaciones que se acogen a los mecanismos excepcionales, complementaria de la anterior, sería dotar de una cierta flexibilidad a las determinaciones normativas de los planes, especialmente a la zonificación. que es el principal instrumento dentro del plan para controlar la actividad inmobiliaria privada. Estos mecanismos, que se suelen denominar "zonificación por umbrales". o "zonificación flexible", consisten básicamente en definir, dentro de unas determinaciones morfológicas y de uso muy generales, horquillas permisibles de variación de volúmenes, formas y usos, controladas también según criterios de impacto ambiental y fiscal'. Esto permitiría una mayor diversidad en las actuaciones urbanísticas normales, daría un mayor grado de libertad a los operadores y restaría rigidez al sistema sin, por ello, renunciar a los objetivos básicos de la planificación —uso eficiente de los recursos públicos y naturales, equidad y calidad ambiental—.

11. Las mejores exposiciones sobre las evaluaciones de impacto ambiental son, probablemente, los manuales de aplicación que se publican en Estados Unidos, como por ejemplo: Bass, R. E. y Herson, A. 1.: *Mastering NEPA: A Step-by-Step Approach*, Solano Press Books, Point Arena, California. 1993.

12. Un buen análisis sobre estos instrumentos se puede encontrar en: Porter, D. R., Phillips, P. L. y Lassar, T. J.: *Flexible Zoning: How it Works*, ULI-the Urban Land Institute, Washington D.C., 1988.