



Crónica de una decepción. El fracaso de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico.

Raoul Servert
 Geógrafo
 Consultor privado ARAUDI S.L.P.
 Secretario de la Junta Directiva de FUNDICOT

La elaboración de una Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Ambiental de los Planes Generales de Ordenación de Canarias, que redacté en el año 2010 y que permanece todavía inédita, me sirvió para reflexionar sobre algunas de las causas que, en mi opinión, han motivado el fracaso de la articulación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de las Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) del planeamiento urbanístico.

El presente artículo enuncia alguna de las debilidades de la aplicación del procedimiento de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas y de los contenidos de los Informes de Sostenibilidad Ambiental (en adelante ISA) como herramienta de control de las variables ambientales potencialmente afectadas por el desarrollo de los Planes Generales de Ordenación.

1. LA “TIRANÍA DE LAS DECISIONES PEQUEÑAS”.

Hace aproximadamente tres décadas, en el año 1982, el ecologista William Odum extrapolaba el principio Kahntiano de la “Tiranía de las decisiones pequeñas” al campo ambiental, afirmando que *“en vista de todas las presiones y recompensas a corto plazo que dirigen a la sociedad a soluciones simples, se puede asumir que la tiranía de las soluciones pequeñas será una parte integral de la política ambiental durante mucho tiempo”*.

Desde el año 1985 en el que se introdujo la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) como herramienta de prevención ambiental en la toma de decisión de los proyectos, y desde el año 2001 para planes y programas, este texto de Odum adquiere carácter fatídico sobre la eficacia de la EIA primero y de la EAE posteriormente, en la gestión de los efectos acumulativos de decisiones pequeñas tomadas a niveles de proyectos y planes.

Por otra parte, es evidente que el objetivo final de la política medioambiental y de los instrumentos de su control y desarrollo, en este caso la Evaluación Ambiental de planes y programas, es la protección de la salud del hombre y la conservación, en cantidad y calidad, de todos los recursos que condicionan la vida: aire, agua, suelo, paisaje, clima, materias primas, hábitat, patrimonio natural y cultural; teniendo siempre presente que el desarrollo armónico de las actividades económicas no puede conseguirse si no se utilizan de modo racional los recursos naturales, ya que éstos no sólo constituyen la base, sino también el límite de las actividades económicas.

Por ello, y ante la necesidad de materializar este enfoque preventivo y convencido que la metodología actualmente utilizada en el proceso de EAE, y en particular los contenidos volcados en la redacción de los ISA, no son el mejor instrumento para evaluar los efectos ambientales de los Planes Generales de Ordenación, es necesario formular un planteamiento metodológico específico que sea capaz de integrar la propia herramienta de control ambiental dentro de los procedimientos de redacción de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Parece evidente que la clarificación de contenidos de los ISA, y la articulación de una metodología de análisis para los mismos debe también plantearnos el debate sobre los tiempos en los que debe ser usada, favoreciendo la introducción de modificaciones en la legislación necesaria, de manera que se garantice de forma eficaz el principio preventivo que justificó la articulación de esta herramienta de control ambiental.

2. EL PESO DE LA LEY

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Diario Oficial nº L 197, de 21.7.01), fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (B.O.E. nº 102, de 29.4.06).

Su finalidad es la integración de los aspectos ambientales en la preparación y aprobación de los planes y programas mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

La Ley contempla en su Título II, artículo 7, el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes y programas sujetos a control ambiental considerando que “incluirá un proceso de evaluación ambiental, previo al inicio del trámite de su aprobación, que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental, cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano ambiental.
- b) La celebración de consultas.
- c) La elaboración de la memoria ambiental.
- d) La consideración del informe de sostenibilidad ambiental, del resultado de las consultas y de la memoria ambiental en la toma de decisiones.
- e) La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

Según este esquema el procedimiento de evaluación, establecido en la Ley 9/2006, descansa en su fase inicial en el ISA, definido en los artículos 2.e) y 8.1 como un documento a elaborar por el órgano promotor, que forma parte del plan y que tiene por objeto identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de su aplicación, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. El artículo 9 de la citada Ley encomienda a la Administración ambiental la elaboración y tramitación de documentos de referencia que establezcan “la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad” de los planes y programas.

El procedimiento recogido en la legislación específica de las diferentes CCAA del Reino de España presenta ciertas variaciones a lo expresado en la Ley 9/2006, sin embargo, las disfunciones derivadas de su praxis son perfectamente extrapolables con carácter general.

Parece oportuno pensar que si la naturaleza de los problemas detectados en la actual redacción y tramitación de los ISA impide el correcto funcionamiento de la herramienta de control ambiental que significa la Evaluación de Impacto Ambiental de Planes, sería muy oportuna la modificación de los correspondientes textos legislativos en base a un amplio consenso técnico.

3. LA ESPERADA LÓGICA

La diferente perspectiva de los agentes implicados en la elaboración, información y tramitación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental conlleva una evidente carga de subjetividad, que hace imprescindible la necesidad de un proceso participativo que consensue las potenciales propuestas metodológicas.

De manera general, este consenso debe fundamentarse en la articulación de propuestas sobre al menos los siguientes problemas generales:

- Desde un punto de vista de contenidos técnicos y documentales:
 - Los que afectan a los objetivos de la evaluación ambiental estratégica.
 - Aquellos que derivan de la falta de concreción de los documentos de referencia (cuando existen).
 - Los derivados de falta de criterios técnicos.
 - Los derivados de la puesta en práctica del proceso de redacción de los informes de sostenibilidad de los planes generales.

- Desde un punto de vista procedimental:
 - Los que afecten a los principios rectores de la EAE.
 - Aquellos aspectos confusos o sujetos a diversas interpretaciones.
 - Los que puedan afectar a los contenidos de los diversos documentos de la EAE.

Es necesario recordar, además, que la evaluación ambiental de planes y programas debe apoyarse en cuatro criterios básicos establecidos en la legislación comunitaria (Directiva 2001/42/CE), y nacional (Ley 9/2006):

1. Debe ser **Continua**; permaneciendo procedimentalmente a lo largo de la tramitación del Plan.
2. Debe ser **Estratégica**; considerando los aspectos relevantes del medio ambiente e identificando los efectos significativos del Plan, y de manera especial, aquellos acumulativos y sinérgicos.

3. Debe ser **Integrada**; favoreciendo la sinergia entre la evaluación del Plan y sus determinaciones de ordenación, de tal manera que la elaboración del Plan integre los aspectos ambientales.
4. Debe ser **en cascada**; evitando duplicidades con la evaluación de instrumentos jerárquicamente superiores.

4. LA CRUDA REALIDAD DE LOS ISA

Sin ánimo de exhaustividad, y a riesgo de ser generalista, es posible afirmar que se detectan sistemáticamente una serie de disfunciones en la elaboración de los ISA que pueden ser agrupados en función de los siguientes capítulos: inventario ambiental, diagnóstico ambiental, objetivos y criterios ambientales, evaluación, medidas ambientales y seguimiento ambiental.

Con respecto a los contenidos del inventario ambiental, en muchas ocasiones no están orientados hacia la ordenación y la evaluación ambiental del Plan siendo frecuente la mera recopilación de documentos de carácter enciclopédico que poco o nada aportan al Plan o al análisis ambiental de éste. Obviamente, y con respecto al análisis de las variables anteriores, algunos de los problemas planteados derivan del tratamiento de las mismas por los equipos redactores de los ISAs. Sin embargo, parece necesario concretar los criterios que deben presidir el tratamiento y finalidad del inventario ambiental, y de forma expresa la influencia del análisis de variables ambientales con la determinación de áreas de interés.

A este problema se suma la enorme heterogeneidad de las fuentes de información documentales y cartográficas, tanto en calidad como en actualización, que en muchos casos condicionan de forma determinante la validez de los análisis. Si bien es necesaria la autenticación de las fuentes mediante trabajo de campo, es evidente que un Plan y su correspondiente ISA no son, en ningún caso, documentos de investigación ambiental.

En lo que respecta al diagnóstico ambiental, su objetivo básico debe ser el de orientar la asignación y las limitaciones de usos en función de los valores ambientales y patrimoniales integrados del territorio. Buena parte de los ISAs no consiguen este objetivo debido a que presentan diagnosis desestructuradas y fragmentadas, en función de compartimentos estancos correspondientes con los estudios básicos del inventario ambiental. Así, es muy frecuente la mala definición de Unidades Ambientales de Diagnóstico (cuando existen), verdadero eje troncal de las posteriores fases de análisis y ordenación.

Por otra parte, no suele existir hilazón metodológica entre las Unidades Ambientales de Diagnóstico y la posterior Zonificación Territorial, que debe ser consecuencia de la determinación de la Capacidad de Acogida de las Unidades de síntesis, a través de su cruce con la Valoración Potencial y el Estado de Conservación de las mismas.

Los, a menudo deficientes, diagnósticos territoriales impiden la verdadera incorporación de criterios ambientales en la redacción de los documentos de planeamiento, y dificultan la consideración de la herramienta de evaluación ambiental desde la perspectiva preventiva para la que está concebida.

En lo tocante a la formulación de objetivos y criterios, los informes de sostenibilidad suelen adolecer de la especificidad necesaria que permita la cuantificación y ponderación a través de la articulación de una batería de indicadores ambientales. En la mayor parte de los casos, la formulación de objetivos y criterios ambientales se convierte en una colección, más o menos amplia, de recomendaciones generales de difusa integración en las determinaciones del Plan. Obviamente la inconcreción de los mismos plantea verdaderas dificultades a la hora de la articulación del correspondiente programa de vigilancia ambiental.

Por otra parte, la ausencia de objetivos y criterios y de sus correspondientes indicadores de control impide el seguimiento temporal de la evolución del desarrollo del Plan.

Fruto de las deficiencias anteriormente enumeradas, el desconcierto se hace manifiesto en la evaluación de las alternativas de ordenación. Una correcta caracterización del territorio, la clara definición de Unidades Ambientales de Zonificación Territorial y la determinación del grado de permisividad de las propuestas del plan, permitiría de forma manifiesta la comparación objetiva (desde el punto de vista de la sostenibilidad) de los diferentes modelos territoriales.

Frente a este procedimiento metodológico coherente, es frecuente que muchos de los Planes Generales no analicen alternativas de ordenación, incitando a pensar que el único modelo de ordenación que se presenta es el más correcto ambientalmente. Por su parte, cuando se presenta la evaluación de alternativas, generalmente no se realiza en el proceso secuencial lógico, es decir, examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas, incluyendo el de los efectos diferenciales de cada una de ellas sobre el medio ambiente y su grado de adecuación a los criterios y objetivos ambientales definidos.

Por otra parte, es evidente la necesidad de un análisis adaptativo de alternativas en fase de avance, frente a los modelos semiadaptativos o incluso reactivos derivados de la incorporación de esta fase metodológica en posteriores etapas de aprobación del Plan.

Para completar el panorama, es demasiado frecuente que en los ISAs no queden definidas claramente las determinaciones del Plan susceptibles de causar efectos negativos sobre el medio ambiente, ni cuál es la tipología de sus efectos derivados. Pese a que en muchos casos sea necesario el empleo de técnicas prospectivas con cierto grado de incertidumbre no se puede obviar (tal y como suele ocurrir) cuáles son las determinaciones de la ordenación pormenorizada susceptibles de causar efectos significativos.

A todo ello hay que añadir que la caracterización y valoración de los potenciales impactos derivados de las determinaciones del plan no suele realizarse atendiendo a la totalidad de los parámetros incluidos en el Anexo I de la Ley 9/2006, siendo

especialmente relevantes las ausencias de análisis de aquellos que tienen naturaleza acumulativa y sinérgica.

Quizá uno de los problemas de mayor envergadura y recurrencia que se detectan, es la falta de coherencia entre las evaluaciones de los planes, a través de los ISAs, y las determinaciones de ordenación reales de los mismos.

La incorrecta aplicación de una coherente metodología de análisis y diagnóstico reflejada en los epígrafes precedentes impide, o cuando menos dificulta, la aplicación de medidas ambientales protectoras correctora y/o compensatorias. Si bien es cierto que una correcta articulación de la redacción del Plan debe evitar, por la vía preventiva la generación de impactos indeseados, no es menos cierto que siempre existirán impactos residuales que necesariamente deberán ser minimizados mediante una serie de medidas correctoras y/o compensatorias. Es por ello por lo que las medidas correctoras deben ser concretas y aplicables de forma directa para la resolución de los efectos ambientales negativos que justifican su implementación.

Como colofón, no puedo dejar de hacer mención a uno de los aspectos que probablemente han sido peor tratados en la praxis y de los ISAs, se trata de los mecanismos de seguimiento ambiental y efectos adversos no previstos. Existe un gran vacío acerca del alcance del seguimiento ambiental, y de cuál es el órgano encargado de su aplicación, y las partidas económicas a ellos destinadas. Su mal funcionamiento viene directamente vinculado, entre otras causas, a la inexistencia de indicadores de control del grado de cumplimiento de los objetivos y criterios asumidos por el planeamiento. Además, por parte de los órganos ambientales de la administración pública, no se hace un control efectivo de las determinaciones del programa de seguimiento y control.

4. DE AQUELLOS “ISA” VIENEN ESTAS MEMORIAS AMBIENTALES

Según el Art. 2 y 12 de Ley 9/2006, se entiende por "*Memoria ambiental*" a un documento que valora la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación, así como el informe de sostenibilidad ambiental, el resultado de las consultas, y cómo éstas se han tomado en consideración. Por su parte, las memorias deben prever los impactos significativos de la aplicación del plan o programa, y establecer las determinaciones finales del mismo.

Ante la experiencia de su análisis cabe decir que en muchos casos no queda claro (por parte de los redactores de las mismas) cuál es su objeto, ni sus contenidos frecuentemente confundidos con los del ISA y, lo que es peor, la mala redacción de la memoria suele servir para introducir cambios en la evaluación ambiental no necesariamente derivados de la incorporación de alegaciones y observaciones derivadas del proceso.

Desde el punto de vista procedimental, la ley es clara en expresar que se trata de un documento que debe elaborarse conjuntamente entre el Órgano Promotor y el Órgano Ambiental. Sin embargo, no pocas veces, el Órgano Ambiental se limita a que a través de los informes a la propuesta de memoria ambiental se aporten determinaciones finales a incorporar al Plan, olvidando el análisis del proceso de evaluación y de consultas, y su toma en consideración en el documento final del plan.

Con respecto a los efectos ambientales, es habitual la introducción de una evaluación de nuevas determinaciones de ordenación que no ha sido sometida al ISA. Ello supone una confusión del objeto de la Propuesta de Memoria Ambiental frente al ISA mermando, cuando no ignorando, el proceso de participación pública.

El resultado final suele ser paupérrimo y el documento, en ocasiones, queda limitado a las medidas ambientales del ISA, sin considerar aquellas otras derivadas del proceso de consultas y participación ciudadana.

5. USANDO LA LÓGICA

En la actualidad, nadie duda que los acercamientos preventivos en la gestión del Medio Ambiente son los más racionales y efectivos a largo plazo. Dentro de este contexto, los instrumentos de Evaluación Ambiental de Planes y Programas deben articularse como procedimientos de análisis, cuyo fin sea el formar un criterio de valor previo, lo más técnicamente objetivo posible, sobre la importancia que las determinaciones de un plan pueden provocar sobre el territorio, y establecer los mecanismos para evitarla o reducirla a niveles aceptables.

Si la lógica es el punto en que *logía* y *estrategia* se encuentran en armonía, parece ineludible que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados.

Con carácter previo a la redacción del Documento de Avance del Plan, bien formando parte del proceso de redacción del Planeamiento General o como documento independiente, es evidente la necesidad de un documento que determine la Capacidad de Acogida del Territorio objeto del mismo.

La segunda fase de la propuesta metodológica, ya incluida específicamente en la redacción del documento de Avance del Plan, comienza con el establecimiento de una síntesis del diagnóstico territorial municipal, que permita la generación de objetivos y criterios para la redacción del Documento de Avance y posteriormente para las alternativas de Modelo Territorial.

Es evidente que la redacción de las propuestas de modelo territorial del Plan, o estudio de alternativas deben estar presididas por la consideración de los límites derivados de la Capacidad de Acogida del Territorio, así como de la decidida adopción de los objetivos y criterios de sostenibilidad. La consideración de objetivos y criterios no debe ser de orden teórico, pudiendo ser evaluados tangiblemente antes y después de la implementación de las determinaciones establecidas en cada alternativa de modelo territorial.

Así, el estudio de alternativas pasa necesariamente por la determinación de afección a la capacidad de acogida y por el chequeo de la asunción de los objetivos de sostenibilidad propuestos en el Plan, para lo que resulta de gran utilidad el empleo de "listas de verificación". Mediante esta metodología se asegura una correcta elección de

modelo territorial fruto de una comparación objetiva de alternativas desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Sin embargo, y pese a que de esta manera se garantiza preventivamente la mínima generación de impactos, es seguro que las determinaciones del modelo final ocasionarán efectos ambientales que deban ser analizados en detalle. Este es el motivo que justifica la articulación de un procedimiento diferenciado para que, una vez realizado el análisis de alternativas, pueda ser evaluada la alternativa final elegida.

Para la evaluación de los impactos será necesaria la identificación diferenciada entre aquéllos previos a la Propuesta de Modelo Territorial y, aquellos otros, derivados de las determinaciones de la alternativa final. En lo que respecta a los potenciales impactos derivados de las determinaciones del Plan, si el proceso preventivo de elección de alternativas de modelo territorial ha sido realizado correctamente y la propuesta final es coherente con los objetivos de sostenibilidad, los efectos ambientales negativos no deben ser motivo de una posible inaceptación del modelo final.

La caracterización y valoración de impactos en esta fase permitirá, además, la particularización de los impactos pudiendo descender en escala a cada uno de los ámbito de intervención del modelo propuesto, y con ello facilitar la implementación de las medidas ambientales protectoras, correctoras y compensatorias.

Por último, y con el fin de establecer un control efectivo de las medidas ambientales, así como del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del plan, se debe articular un programa de supervisión ambiental del planeamiento capaz de detectar las posibles desviaciones en los efectos previstos a la aplicación de las acciones propuestas, así como las variaciones que sufren los indicadores de control ambiental a lo largo del tiempo. Para ello se hace imprescindible el concurso de un Observatorio Territorial, independiente a los redactores del mismo e incluso a los organismos de gestión del Plan.

Quisiera terminar estas pequeñas reflexiones parafraseando a Antonio Gaudí:

“Mis ideas son de una lógica indiscutible; lo único que me hace dudar es que no hayan sido aplicadas anteriormente”.