

# AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA I ORDENACIÓ DEL TERRITORI

FERRAN MIRALLES I SABADELL, *biòleg, coordinador de l'avaluació ambiental estratègica dins la Secretaria de Planificació Territorial, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.*  
A/e: wfmirall@correu.gencat.es

## INTRODUCCIÓ

L'any passat, després d'una llarga dècada de debats i negociacions, es va aprovar la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001 relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient (DOCE 197/30, de 21 de juliol de 2001). Es tracta d'una directiva de caire procedimental reguladora de l'avaluació ambiental estratègica, és a dir, l'avaluació ambiental de les polítiques (finalment excloses de la directiva), els plans i els programes. Abans del 21 de juliol de 2004, els estats membres hauran d'haver posat en vigor les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries perquè aquesta Directiva sigui d'aplicació.

Malgrat que la Directiva no hagi estat incorporada encara al nostre ordenament jurídic i sigui una incògnita com s'acabarà plantejant el seu desplegament metodològic i competencial, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Secretaria de Planificació Territorial, ha pres la decisió d'avançar-se a la norma i començar a assajar l'aplicació de l'avaluació ambiental estratègica com a part intrínseca del procediment d'elaboració dels plans territorials parcials que actualment desenvolupa. En aquesta decisió -voluntària i d'avantguarda- hi han concorregut tres raons. D'una banda, el Departament treballa amb un cronograma molt ajustat per a l'elaboració d'aquests plans i, de no avançar-se a l'aplicació formal de la Directiva, es deixaria escapar l'oportunitat històrica d'integrar la variable ambiental -amb un caràcter formal, sistemàtic i global- en un dels plans de major influència pel que fa al model de desenvolupament del país. De l'altra, hi ha en la Secretaria de Planificació Territorial un cert sentiment proactiu d'assajar, en un terreny on qui més o qui menys

està innovant, i adquirir una experiència i una expertesa que pot ser molt útil en el disseny reglamentari i metodològic que s'haurà d'afrontar a curt termini. Finalment, hi ha també una raó de voluntat política per mirar d'anar definint, amb l'exemple i les accions, això que anomenem desenvolupament sostenible i que ha de ser, en tot l'esforç planificador, el nostre referent últim.

Per aquells lectors que no coneguin la jerarquia del planejament a Catalunya, direm que l'any 1995, a l'empara de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, es va aprovar el Pla territorial general de Catalunya (Llei 1/1995, de 16 de març) i que aquest Pla s'ha de desenvolupar mitjançant els plans territorials sectorials que escaigui i el desplegament de set plans territorials parcials que detallin les estratègies territorials i condicionin el planejament urbanístic municipal en cadascun dels set àmbits. D'aquests plans, el de les Terres de l'Ebre va ser aprovat el maig de 2001; els de Ponent, les comarques centrals i l'Alt Pirineu -Aran estan molt avançats i es preveu que s'aprovin inicialment a principis de 2003; els de les comarques gironines i el Camp de Tarragona s'hauran d'elaborar durant el 2003; i el de l'àmbit metropolità de Barcelona es troba en una fase de consens polític.

Aquest article no vol ni pot ser un balanç de resultats perquè els treballs orientats a aplicar l'avaluació ambiental estratègica al planejament territorial de Catalunya s'han iniciat recentment i ara comença, tot just, la fase de definició de l'abast de l'avaluació i de la metodologia a utilitzar (fase de *scoping*). El propòsit d'aquest treball és un altre: aclarir els conceptes -en especial les diferències entre l'avaluació ambiental estratègica i l'avaluació d'impacte ambiental de

projectes; mirar de formular, més enllà de l'àmbit procedimental en el qual es mou la Directiva, una primera aproximació metodològica; i, finalment, encetar una reflexió sobre les principals qüestions ambientals i de sostenibilitat que hauria d'abordar, estratègicament, l'ordenació del territori.

### L'AVALUACIÓ AMBIENTAL COM A INSTRUMENT PREVENTIU

L'avaluació d'impacte ambiental, en sentit ampli, és un procediment tècnic i administratiu, de caràcter preventiu, que té per objecte incorporar la variable ambiental en la presa de decisions. En essència, consisteix a detectar i predir amb la suficient antelació la possible incidència o repercussió d'una determinada actuació humana sobre el medi ambient i adoptar, amb caràcter previ, les mesures necessàries per evitar, corregir o compensar els impactes que podria ocasionar la seva execució i posada en funcionament.

Durant les darreres dècades hem viscut un important desenvolupament i implantació del que hem anomenat avaluació de l'impacte ambiental de projectes –infraestructures, instal·lacions industrials, etc.– tant públics com privats (en endavant AIA).

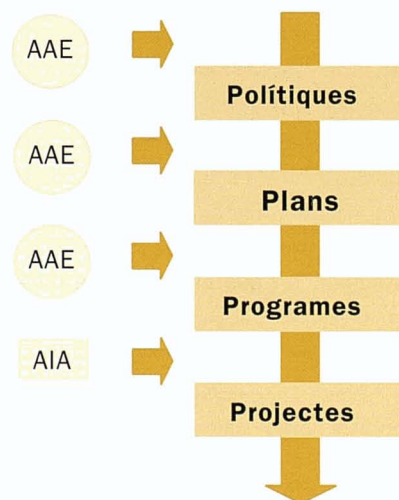
Aviat farà dues dècades que s'aprovava la Directiva 85/337/CEE, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient. Aquesta Directiva va ser incorporada a l'ordenament jurídic espanyol pel Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i el Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, que el desenvolupa reglamentàriament i, a l'ordenament jurídic català, pel Decret 114/1988, de 7 d'abril, d'avaluació d'impacte ambiental. Poc a poc, a més, la legislació sectorial –la de carreteres, la de ports, la d'espais naturals, per exemple– va anar incorporant l'exigència d'avaluació d'impacte ambiental en determinats supòsits.

Posteriorment, la Unió Europea va aprovar la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997, per la qual es modifica la Directiva 85/337/CEE. A escala estatal, la nova Directiva ha estat incorporada per la

Llei 6/2001, de 8 de maig, que modifica el Reial decret legislatiu 1302/1986. En l'àmbit català, només ho ha estat parcialment, pel que fa als projectes i instal·lacions productives per la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental; mentre que per a la resta de projectes i instal·lacions, mentre no s'aprovi una nova llei actualment en fase de redacció, segueix sent d'aplicació el Decret 114/1988.

Malgrat la bondat indiscutible de l'AIA a l'hora de minimitzar els impactes indesitjables dels projectes d'infraestructures i d'instal·lacions humanes, ja fa molts anys que s'alcen arreu veus denunciant la insuficiència d'aquest procediment a l'hora de protegir el medi ambient i que propugnen una avaluació ambiental global en les fases anteriors del procés de presa de decisions, en un àmbit més estratègic, quan encara és possible fixar objectius ambientals i encara són possibles diverses alternatives. Això és el que coneixem com avaluació ambiental estratègica (en endavant AAE) i la recent Directiva 2001/42/CE és la norma que, en l'àmbit comunitari, en desenvolupa el procediment.

**Figura 1** Incidència dels diversos instruments d'avaluació ambiental al llarg del procés de presa de decisions



### L'AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA

L'AAE és un procés formal, sistemàtic i global per avaluar els plans i els programes i té per objecte abordar les consideracions ambientals en l'àmbit estratègic, és a dir, tant d'hora com sigui possible en la cadena decisió i, en tot cas, abans que la implementació de les polítiques atenyi la forma de projecte. De fet, no deixa de ser un instrument al servei de la integració ambiental en les polítiques sectorials, una eina per integrar els objectius ambientals, econòmics i socials en la presa de decisions o, dit d'altra manera, per promoure un desenvolupament sostenible.

L'AAE no exclou l'AIA, que segueix sent absolutament necessària, si no que la reforça minimitzant algunes de les limitacions intrínseques de l'AIA com a instrument preventiu i de protecció del medi ambient.

En primer lloc, resulta del tot obvi que l'AIA arriba sovint massa tard, quan les decisions rellevants ja han estat preses i el marge de maniobra per evitar l'impacte ambiental ja és molt petit. L'AAE, en canvi, en situar-se en la fase de planificació, encara pot plantejar-se i prendre en consideració les diverses alternatives possibles. En el cas d'una nova infraestructura viària, per exemple, l'AIA mira de fer propostes correctores que redueixin el seu impacte però, a la pràctica, escapa del seu abast el poder plantejar un traçat alternatiu –ja s'han pres massa decisions anteriorment– i, encara menys, el poder influir sobre decisions força més estratègiques com l'elecció d'un mode alternatiu de transport o la decisió inicial de si aquella infraestructura realment s'ha de fer o no, el que es coneix com alternativa zero.

En segon lloc, és evident que els diversos projectes, avaluats per separat, poden no tenir un impacte ambiental significatiu encara que el conjunt de projectes sí pot tenir-lo. Amb l'AIA, els efectes acumulatius i les interaccions entre els diferents impactes ambientals acostumen a passar desapercebuts –és la tirania de les petites decisions– mentre que l'AAE sí pot abordar-los en el seu conjunt. Convé fer èmfasi en què no es tracta només d'avaluar la suma d'impactes, perquè les sinergies entre diferents actuacions, com passa sovint,

poden comportar que l'impacte ambiental final sigui fins i tot superior al de la suma dels impactes individuals. D'altra banda, minimitzar els impactes de cada projecte individual no significa que el balanç global hagi de ser favorable al medi ambient: habitualment, l'AIA només comporta un alentiment de la tendència global cap a una major degradació ambiental. En canvi, una AAE ben entesa permetria compensar les pèrdues ambientals en determinats àmbits del planejament mitjançant guanys en d'altres, de forma que es poguessin assolir balanços globals positius.

En tercer lloc, l'AIA no permet considerar com caldria els impactes indirectes dels diversos projectes a causa del seu àmbit restringit d'actuació. Una nova carretera, per exemple, pot tenir un determinat impacte directe –desaparició de certs valors naturals locals, augment del risc d'erosió, etc.– però, molt sovint, els efectes indirectes –augment de la urbanització en el seu àmbit d'influència, augment de la mobilitat, fragmentació del sistema d'espai no urbanitzable, etc.– són d'una magnitud i importància ambiental molt i molt superior.

En quart lloc, no escapa a ningú que l'AIA és un instrument reactiu, que s'aplica en darrer terme, al final d'un procés de decisió pràcticament tancat, amb l'objecte de reduir tant com es puguin les externalitats ambientals negatives. Aquest instrument, a diferència de l'AAE, no permet definir objectius ambientals, és a dir, una política ambiental proactiva que ja integri els objectius ambientals en el moment de dissenyar les diferents polítiques sectorials. És per això que és essencial –si no es vol trair l'esperit d'aquest nou instrument– entendre l'AAE com quelcom més que un procediment d'AIA de plans i programes, entendre-la com un autèntic instrument de planificació. En efecte, l'AAE és més que l'avaluació i fiscalització externa dels projectes de plans i programes sectorials just abans que s'aprovin, és una línia de treball intrínseca del procés de planificació. En aquesta línia d'integració ambiental –i això és essencial– l'AAE ha d'enfortir el treball conjunt i estret dels planificadors sectorials amb les autoritats ambientals i el públic, i garantir la seva participació activa en les diverses fases del procés planificador.

En cinquè lloc, mentre l'AIA avalua els efectes estrictament ambientals d'un projecte determinat, l'AAE té per objectiu, pel fet que forma part d'un procés planificador sectorial, integrar els objectius ambientals amb els objectius socioeconòmics i, per tant, esdevé, més enllà d'una eina de protecció del medi ambient, un veritable instrument definidor del desenvolupament sostenible. En última instància, aquesta darrera visió és l'única que ha de permetre abordar de forma real els grans reptes globals que tenim al davant –canvi climàtic, biodiversitat, recursos naturals, etc.– i dotar les polítiques sectorials de veritables objectius ambientals integrats.

Finalment, cal apuntar una sèrie de trets molt característics de l'AAE que, en un primer moment, podrien donar la falsa sensació que l'AAE és menys rigorosa tècnicament que l'AIA però que són deguts, essencialment, a la diferent orientació i finalitat d'ambdós instruments d'avaluació ambiental:

- L'AAE és més flexible. L'abast de l'avaluació i la metodologia que se seguirà es defineixen, de forma prèvia, mitjançant un procediment de consulta (*scoping*); d'altra banda, l'AAE barreja metodologies pròpies de l'AIA amb metodologies pròpies de la planificació i les adapta a cada situació i tipologia de pla o programa.
- L'AAE és més qualitativa que l'AIA: el seu objectiu principal es detectar sinergies i contradiccions, tendències i magnituds.
- L'AAE –com ho són els plans i els programes– és un instrument polític, tant per a la presa de les decisions com per a la justificació pública d'aquestes decisions; per això defuig un plantejament administrativista que podria burocratitzar el procediment i emfasitza el seu caràcter d'eina de treball; per això defuig una formulació tecnocràtica només per a experts i treballa per fer ben entenedors i ben visibles els problemes i les alternatives tant al públic com als que han de prendre les decisions.

#### EN RESUM, L'AAE:

- Possibilita un major marge de prevenció en situar-se en els primers estadis del procés de decisió o estratègies, quan encara és possible plantejar alternatives i fins preveure l'alternativa zero (l'evolució de les variables ambientals i socioeconòmiques si no es fa cap actuació).
- Permet avançar en el procés d'integració ambiental en les polítiques sectorials, definir proactivament objectius ambientals dins el mateix procés planificador i fa possible encarar els grans reptes d'abast global com el canvi climàtic, la pèrdua de biodiversitat o la qualitat i quantitat dels recursos naturals.
- Permet, gràcies a la possibilitat d'estudiar alternatives, fer balanços globals i integrar els objectius ambientals amb els socioeconòmics, anar més enllà de l'estricta avaluació ambiental i considerar el grau d'adequació de les polítiques sectorials al concepte de desenvolupament sostenible.
- Permet prendre en consideració els impactes acumulats, les conseqüències de les interaccions entre els impactes dels diversos projectes individuals i els impactes indirectes de les actuacions humanes, sovint de major impacte ambiental que els directes.
- Obliga a definir molt bé el paper i les responsabilitats dels tres agents principals implicats en el procés –el promotor del pla o programa, l'autoritat ambiental i el públic– i fer molt explícits i transparents tant el procediment seguit, com el procés de participació pública i la justificació de la presa de decisió final segons les aportacions realitzades per cadascun d'ells.
- És força flexible: defineix cas per cas, mitjançant un procediment de consulta i participació (fase de *scoping*), l'abast de l'avaluació i la metodologia que se seguirà.
- És un instrument de treball al servei de la presa de decisions i de la justificació pública d'aquestes decisions, per la qual cosa defuig una formulació tecnocràtica només per a experts i treballa per fer ben entenedors i ben visibles els problemes i les alternatives al públic i a qui ha de prendre les decisions.

## LA DIRECTIVA 2001/42/CE

### ELS OBJECTIUS

La Directiva té un objectiu immediat obvi –aconseguir un elevat nivell de protecció del medi ambient– però, també, un de més profund i orientador, que és la integració dels aspectes ambientals en la preparació i l'adopció dels plans i els programes amb la finalitat de promoure un desenvolupament sostenible.

### EL REQUISIT BÀSIC

L'avaluació ambiental es farà durant la preparació i, en tot cas, abans de l'adopció o tramitació pel procediment legislatiu d'un pla o programa.

### EL PROCEDIMENT

La Directiva és de caire procedimental –no metodològic– i, per tant, proposa un marc general, és a dir, els requisits mínims per a l'avaluació ambiental de plans i programes que els estats membres han d'adaptar al seu ordenament i a la seva organització, bé sigui integrant-lo en els procediments existents o incorporant-lo a procediments establerts específicament. Aquests requisits mínims són:

- la preparació d'un informe sobre el medi ambient,
- la celebració de consultes,
- la consideració de l'informe sobre el medi ambient i dels resultats de les consultes en la presa de decisions, i
- el subministrament d'informació sobre la decisió.

### L'INFORME AMBIENTAL

L'informe ambiental ha d'identificar, descriure i avaluar tant els probables efectes significatius en el medi ambient del pla o programa en qüestió com les alternatives raonables que tinguin en compte els objectius i l'àmbit geogràfic d'aplicació. És necessari acotar prèviament, mitjançant un procés de participació, l'amplitud i el grau d'especificació de la informació que ha de constar a l'informe. En tot cas, aquesta informació ha de ser la raonablement necessària, tenint en compte els coneixements i els mètodes d'avaluació existents, el contingut i grau d'especificació del pla o programa i la fase del procés de decisió en la qual es troba (aspectes més adequats en cada fase per tal d'evitar repeticions).

## LES CONSULTES

Tant el projecte de pla o programa com l'informe ambiental s'han de posar a disposició de l'autoritat ambiental i el públic amb la deguda antelació perquè tinguin la possibilitat real d'expressar la seva opinió abans de l'adopció o tramitació legislativa del pla o programa. Els estats membres han de designar les autoritats que han de ser consultades i el públic adequat, incloent el públic afectat o susceptible de ser-ho pel procés de presa de decisions o que tingui un interès en aquest procés, incloses les ONG com les que promouen la protecció del medi ambient i altres interessades.

## LA INFORMACIÓ SOBRE LA DECISIÓ

Quan s'aprova el pla o programa s'ha d'informar l'autoritat ambiental, el públic i els estats membres que hagin estat consultats per raó dels possibles efectes ambientals transfronterers, posant a la seva disposició:

- El pla o programa aprovat.
- Una declaració que resumeixi com s'han integrat els aspectes ambientals, com s'han pres en consideració l'informe ambiental i el resultat de les consultes i quines han estat les raons per escollir el pla o programa aprovat davant les altres alternatives raonables considerades.
- Les mesures adoptades per a la supervisió.

## APROXIMACIÓ METODOLÒGICA A L'AAE DELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS

En absència d'un reglament específic, el disseny metodològic que es pugui assajar té dos requisits previs: la necessària adequació al procediment definit per la Directiva 2001/42/CE i l'aprofitament d'aquells procediments i estructures ja existents amb l'objectiu d'integrar processos i evitar duplicacions i demores innecessàries.

En el cas que ens ocupa, tenim, per una part, el procediment propi de l'elaboració dels plans territorials parcials (en endavant PTP) que té el Departament de Política Territorial i Obres Públiques com a promotor (tot i que hi ha la possibilitat que els promogui l'Administració local), una sèrie d'òrgans de participació local

i de coordinació durant l'elaboració del pla, un procediment formal de consultes institucionals i d'informació pública i, com a òrgan competent per a l'aprovació definitiva, el Govern de Catalunya. Per altra part, tenim el procediment definit per la Directiva 2001/42/CE que remarca el paper motriu de l'òrgan promotor, en aquest cas el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i la necessària participació de les autoritats ambientals i del públic en el procés. El procés finalment proposat (vegeu la figura 2) integra ambdós processos i garanteix un elevat nivell de consulta, informació i participació pública.

Farem ara unes breus pinzellades metodològiques sobre aquelles fases més genuïnes de l'AAE. En concret, ens referim a la definició de l'abast (*scoping*) i el procés d'avaluació, els quals, finalment, s'acaben reflectint i sintetitzant en l'informe ambiental. Volem remarcar, una vegada més, que l'AAE no és l'elaboració d'un informe extern sobre una proposta de pla ja tancada, sinó un procés d'autoavaluació participada que es realitza de forma integrada en el mateix procés de planificació i el resultat del qual, això sí, es fa públic mitjançant l'informe ambiental. És en aquest context que l'AAE esdevé un instrument genuí de planificació a favor del desenvolupament sostenible.

#### **L'INFORME AMBIENTAL SEGONS L'ANNEX I DE LA DIRECTIVA**

##### **▪ Síntesi del pla o programa**

L'esbós del contingut, objectius principals del pla o programa i relacions amb altres plans o programes pertinents.

##### **▪ Situació ambiental existent i el seu grau de vulnerabilitat**

Els aspectes rellevants de la situació actual del medi ambient i la seva probable evolució si no s'apliqués el pla o programa. Les característiques ambientals de les zones que puguin veure's afectades de forma significativa. Qualsevol problema ambiental existent que sigui important per al pla o programa, incloent, en particular, els problemes relacionats amb les zones d'especial importància ambiental (directives 79/409/CEE, 92/43/CEE i altres).

##### **▪ Objectius ambientals exigibles i la seva integració en el pla o programa**

Aquells fixats en l'àmbit internacional, comunitari o de l'estat membre que guardin relació amb el pla o programa.

##### **▪ Identificació i avaluació dels impactes ambientals**

Els probables efectes significatius sobre el medi ambient (incloent els secundaris, acumulatius i sinèrgics; a curt, mitjà i llarg termini; permanents i temporals; positius i negatius). Han de preveure aspectes com la biodiversitat, la població, la salut humana, la fauna i la flora, la terra, l'aigua, l'aire, els factors climàtics, els béns materials i el patrimoni cultural (que inclou el patrimoni arquitectònic i arqueològic, el paisatge i les seves interrelacions).

##### **▪ Mesures i recomanacions**

Les mesures previstes per prevenir, reduir i, en la mesura del possible, compensar qualsevol efecte negatiu important en el medi ambient.

##### **▪ Justificació de resultats i metodologia**

El resum dels motius de la selecció de les alternatives previstes i una descripció de com s'ha fet l'avaluació, incloses les dificultats (deficiències tècniques o falta de coneixements i experiència) a l'hora d'obtenir la informació requerida.

##### **▪ Seguiment**

La descripció de les mesures previstes per la supervisió de l'aplicació del pla o programa que permeti identificar promptament els efectes adversos no previstos per tal de reparar-los.

##### **▪ Comunicació**

El resum de caràcter no tècnic de la informació anteriorment esmentada.

#### DEFINICIÓ DE L'ABAST I LA METODOLOGIA DE L'AAE (SCOPING).

Aquesta fase té per objecte determinar, a partir d'una avaluació preliminar, les qüestions realment rellevants per al medi ambient i la sostenibilitat, aquelles que mereixen una anàlisi acurada, és a dir, una AAE. Pel que fa a l'objecte d'anàlisi, es tracta d'evitar que els arbres ens privin de veure el bosc, i acotar l'anàlisi en un marc d'eficiència i de pragmatisme. I pel que fa a les formes, es tracta de definir el procés, el calendari i els actors participants, és a dir, validar d'antuvi les regles del joc com a garantia de transparència.

Metodològicament, es treballa sobre llistes (*checklist*) i matrius que ens permeten identificar: a) els valors ambientals més estratègics i sensibles dins l'àmbit del pla; b) els principals riscos i oportunitats que un pla d'aquestes característiques i abast pot comportar per al medi ambient i el desenvolupament sostenible. Igualment important és la detecció de les llacunes de coneixement existents. Atès que es tracta d'una fase preliminar i, per tant, es disposa encara de poca informació, aquesta primera avaluació s'ha de basar, en bona part, en un procés de consulta en el qual els experts i els coneixedors del territori tenen un paper important.

#### DEFINICIÓ DEL MARC D'EXIGÈNCIES AMBIENTALS I DE DESENVOLUPAMENT

En aquesta fase, es tracta d'identificar els principis i objectius aplicables quant al medi ambient i al desenvolupament sostenible com a resultat de les normatives, els plans, programes i les estratègies existents. En certa manera, l'objectiu és fer explícit el model de sostenibilitat respecte al qual s'avaluarà, posteriorment, la coherència de les propostes del pla.

#### ANÀLISI TERRITORIAL – AMBIENTAL

L'altre treball d'anàlisi previ és el relatiu als elements estratègics per al medi ambient i per a un desenvolupament sostenible. Es tracta de: a) inventariar-los, b) establir el seu valor, c) determinar la seva vulnerabilitat, d) conèixer la seva evolució passada i inferir la seva evolució futura si no s'executessin les propostes del pla (l'alternativa zero) i e) identificar els factors que poden afectar-los significativament tant en sentit

negatiu com positiu. L'objectiu últim d'aquesta fase, no ho oblidem, és permetre en la fase següent la identificació dels riscos i oportunitats que pot comportar el pla respecte a la sostenibilitat.

#### DEFINICIÓ DELS OBJECTIUS I LES PROPOSTES DEL PLA

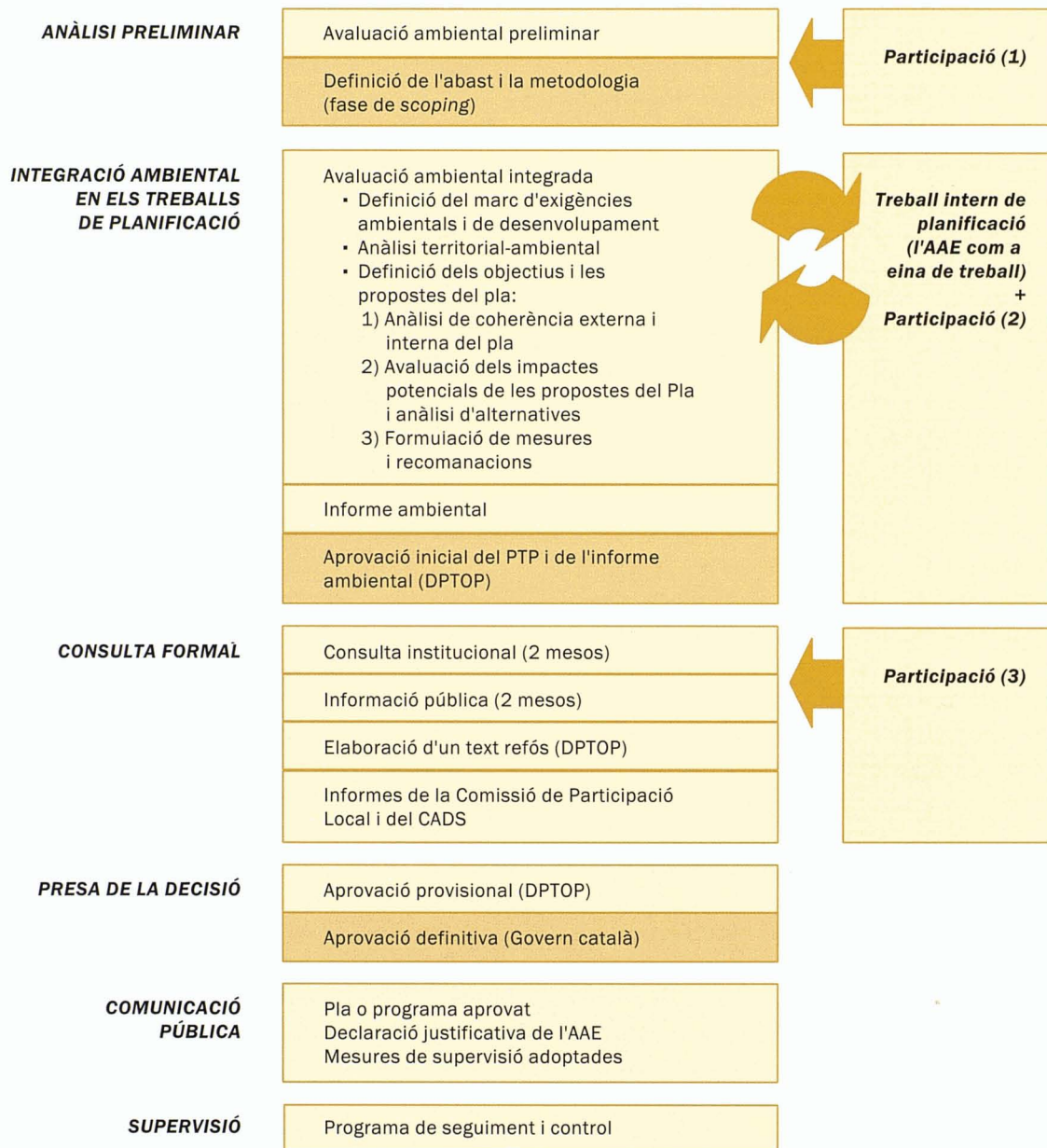
Aquesta fase és el moll de l'os de tot procés planificador orientat cap a la sostenibilitat. Es basa en un procés d'autoavaluació i revisió contínua de totes i cadascunes de les propostes que es van plantejar durant l'elaboració del pla. Identificar amb la major precisió i claredat les línies de diagnòstic fonamentals, les idees-força del pla i les propostes "reals" que formula pot semblar quelcom trivial i, fins i tot, senzill però no ho és gens. Molt sovint, les propostes d'un pla són més implícites que explícites i una anàlisi sistemàtica detecta dèficits, incoherències, llacunes d'anàlisi o absència de prioritats.

En essència, es poden identificar tres tasques –que han de culminar en la proposta d'un pla susceptible de ser sotmesa a consulta pública i institucional– que són, fonamentalment, les següents:

- **Anàlisi de coherència externa i interna del pla.** Es treballa amb matrius o instruments similars. Per coherència externa, entenem aquella que hi ha entre els objectius del pla i els principis del desenvolupament sostenible, entre els quals identifiquem els objectius ambientals. Per coherència interna, aquella que hi ha entre les línies de diagnosi i els objectius que s'expliciten en el pla i la que hi ha entre els objectius i les propostes que realment –implícita o explícitament– formula el pla. Aquesta avaluació ha de permetre detectar les omissions, els riscos i les oportunitats del pla per a la sostenibilitat i, en conseqüència, proposar alternatives que minimitzin els riscos i fomentin les oportunitats.

- **Avaluació dels impactes potencials de les propostes del pla i anàlisi d'alternatives.** L'objecte és: a) identificar els impactes potencials directes i indirectes de les propostes del pla sobre els valors ambientals i territorials més rellevants i predir-ne les conseqüències, b) caracteritzar i descriure amb el major detall aquests impactes i, finalment, c) avaluar la seva acceptabilitat en el marc del desenvolupament sostenible. En la

**Figura | 2** Procediment d'AAE d'un Pla Territorial Parcial



**Informació:** en l'esquema procedimental no s'expliciten les actuacions d'informació pel fet que estan previstes en totes i cadascuna de les fases. El procés podrà ser seguit íntegrament, pas a pas, a la web del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP) sens perjudici de les sessions informatives públiques que es faran pel territori.

**Participació (1):** dictàmens d'experts, consultes a l'autoritat ambiental i informe del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS).

**Participació (2):** sessions de treball amb la Comissió de Participació Local del PTP (representants de les administracions locals i dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya), les comissions tècniques sectorials del PTP (tècnics sectorials de les administracions implicades), el Consell Social Consultiu del PTP (institucions i organitzacions socials de l'àmbit objecte de planejament) i la Comissió de Coordinació de Política Territorial (representants de la major part de departaments de la Generalitat), sense perjudici del treball bilateral amb experts i amb les diverses autoritats sectorials, en especial la de medi ambient.

**Participació (3):** consulta institucional formal als ens locals afectats, l'Administració de l'Estat, la d'altres estats si hi ha impactes transfronterers i les autoritats sectorials, entre les quals les ambientals. Procés d'informació pública obert a tota persona física o jurídica. Ambdós procediments poden desenvolupar-se simultàniament.

identificació s'utilitzen matrius per detectar les repercussions positives o negatives de les propostes, sistemes d'informació geogràfica per detectar l'acumulació d'impactes sobre un mateix valor territorial, i diagrames de flux per determinar les conseqüències dels impactes. En la caracterització dels impactes s'analitzen la probabilitat i la incertesa, el signe positiu o negatiu, la relació cost-benefici, la durada i la freqüència, el grau de reversibilitat, la magnitud i abast espacial, la importància i la significació, el risc per a les persones i el medi, els efectes secundaris o indirectes i l'acumulació i la interacció amb altres impactes. L'acceptabilitat de cada impacte dependrà de la importància estratègica del valor afectat, del grau d'afectació, dels costos i beneficis d'altra índole produïts i de la possibilitat de compensar les pèrdues amb guanys en una altra part del sistema (balanç ambiental global positiu).

▪ **Formulació de mesures i recomanacions.** Com a resultat de les anàlisis precedents, cal proposar mesures que podran ser de tres menes: preventives, correctores o compensatòries. Bàsicament, l'AAE ofereix l'oportunitat de: a) modificar objectius, estratègies i propostes o canviar les prioritats, b) introduir nous objectius ambientals, c) incidir sobre les causes dels impactes positius o negatius més importants, d) jugar amb la zonificació territorial de les propostes, e) tenir en compte mesures i recomanacions d'AAE en l'àmbit superior de la jerarquia del planejament i f) incorporar directrius per mitjà d'una anàlisi i avaluació ambiental més detallada en els plans, programes i projectes subordinats.

#### ELABORACIÓ DE L'INFORME AMBIENTAL

L'informe ambiental –així com la declaració final–, tenen com a principal objectiu documentar el procés d'avaluació realitzat, és a dir, aixecar acta pública de la metodologia i dels resultats obtinguts per tal de sotmetre'ls a la consideració institucional i pública. Convé recordar que, a diferència de l'avaluació de projectes, sovint de promoció privada, el promotor i l'avaluador són la mateixa Administració pública. És per això que l'objectiu de l'AAE no és tant la fiscalització final d'un pla o programa com el fet de garantir, davant els ciutadans, la màxima transparència del procés, justificar la bondat de les decisions que s'acabin prenent i oferir un mecanisme de participació. Per aquest motiu, amb independència de

l'abast i la complexitat de l'anàlisi efectuada, els resultats de l'avaluació i les mesures i propostes que es formulin han de poder ser explicades i justificades, de forma entenedora, a tota la ciutadania, en especial la més potencialment afectada.

#### ESTABLIMENT D'UN PROGRAMA DE SEGUIMENT

La gran complexitat dels plans territorials –nombre d'interaccions incalculable–, l'horitzó temporal llunyà amb el qual treballen –l'any 2026 en el cas dels plans territorials parcials– i les llacunes de coneixement existents en matèria ambiental comporten un cert grau d'incertesa. Per aquesta raó, cal establir uns mecanismes de seguiment del pla adients per tal que, tant bon punt entri en vigor, es puguin identificar promptament els efectes ambientals adversos no previstos del pla i es puguin corregir. El sistema ha de vigilar l'estat i l'evolució dels paràmetres ambientals i les conseqüències ambientals degudes a l'aplicació del pla.

#### CRITERIS I OBJECTIUS PER A L'AAE DEL PLANEJAMENT TERRITORIAL

En el capítol precedent s'ha explicat la importància d'identificar els principis i objectius aplicables quant al medi ambient i el desenvolupament sostenible com a resultat de les normatives, plans, programes i estratègies existents en aquest àmbit. Es pot afirmar, amb rotunditat, que no es pot fer una avaluació ambiental estratègica si no s'ha definit, prèviament, el model ambiental i de desenvolupament sostenible respecte al qual es pugui avaluar la coherència dels objectius i les propostes del pla. Quins són els principis que defineixen la qualitat ambiental i la sostenibilitat?

En primer lloc, la legislació assigna als plans territorials objectius econòmics (afavorir el creixement econòmic de Catalunya i la lluita contra l'atur), objectius socials (fomentar una distribució equilibrada del creixement per tal d'assolir nivells de renda adequats en tot el territori) i objectius de qualitat, entre els quals l'ambiental (promoure un creixement ordenat de les implantacions sobre el territori per tal d'incrementar l'eficàcia de les activitats econòmiques i aconseguir una millor qualitat de vida). La modulació correcta d'aquests tres tipus d'objectius és la que ha de definir el desenvolupament sostenible. El Pla territorial general de Catalunya, de forma

explícita, assenyala com a postulat primer de la línia estratègica de qualitat de vida “assegurar el desenvolupament sostenible preservant el medi ambient”.

Per altra part, la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya, exigeix que els plans territorials parcials considerin els objectius de preservació del medi següents:

- fomentar el desenvolupament sostenible del país,
- respectar les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès, ja sigui per llur extensió, per llur ubicació o per llur fertilitat,
- incentivar l'ús eficient dels recursos energètics i hidràulics,
- salvaguardar els espais naturals d'especial interès i
- afavorir el mínim impacte ambiental de les actuacions amb incidència territorial.

Aquest mandat legal s'ha de completar amb les exigències ambientals que emanen dels convenis i els plans estratègics internacionals, dels programes i directives comunitàries i de la legislació ambiental. Evidentment, entre aquestes disposicions caldrà incloure, pròximament, l'Agenda 21 de Catalunya, marc orientador del desenvolupament sostenible en el nostre país.

Actualment, des del Departament de Política Territorial i Obres Públiques s'està realitzant un buidat dels principis i objectius de les disposicions legals abans esmentades analitzant les amenaces i les oportunitats que el planejament territorial pot oferir per a la seva consecució. L'objectiu que perseguim és identificar, amb un important grau de concreció, els elements clau de l'estructuració territorial i les possibilitats instrumentals que brinda cadascun d'ells de cara a afavorir un desenvolupament sostenible de Catalunya. El planejament territorial, òbviament, no és la solució –ni el culpable– de tots els nostres mals ni tampoc és l'instrument idoni per a afrontar tots i cadascun dels reptes ambientals, econòmics i socials que tenim al davant. No obstant això, és indiscutible que es tracta d'un dels instruments més poderosos de què disposem al servei de la sostenibilitat.

Malgrat que els treballs de definició es troben en curs i, per tant, el model de partida pot patir modificacions remarcables, els elements del planejament territorial que,

a priori, tenen una incidència rellevant en el desenvolupament sostenible s'enumeren en el requadre de la pàgina següent. Aquests són els elements principals que, al nostre parer, han de ser objecte de l'AAE perquè són aquells que poden comportar les principals amenaces o –si es treballa bé– constituir les principals oportunitats per a un desenvolupament sostenible.

Tot i que no podem desenvolupar aquí, per raons d'espai, les nombroses consideracions que exigiria cadascun d'aquests elements, no ens resistim a apuntar algunes idees que poden il·lustrar una mica el marc de reflexió i anàlisi que estem abordant des de la Secretaria de Planificació Territorial. Per exemple: no escapa a ningú que una de les aportacions que els plans territorials poden fer a la sostenibilitat és el de permetre treballar amb una major visió de conjunt, definir les unitats de planificació i les unitats de gestió idònies per afrontar cada repte territorial i establir mecanismes perquè es pugui donar un repartiment de beneficis i de càrregues dins aquestes unitats de planificació supramunicipals. Ras i curt, a tall d'exemple: pot no ser eficient ni adequat per al conjunt de l'estructura territorial que tots els municipis puguin créixer o tenir indústria però, d'altra banda, no seria just privar certs municipis d'oportunitats de desenvolupament. Per tant, caldrà cercar fórmules perquè els beneficis de la urbanització d'uns municipis arribin a aquells municipis que, en lloc de créixer, aporten sòl lliure o espais naturals a la unitat de planificació. Aquestes fórmules poden ser molt diverses: des de plans directores urbanístics a consorcis o mancomunitats supramunicipals.

També preocupa enormement els planificadors definir un model territorial que sigui eficient i que deixi el país preparat per a un futur en bona part incert. L'absència de planificació, deixar que la suma d'iniciatives parcials vagin configurant el model global, és quelcom que acaba sortint molt car. El cost que comporta haver fet les coses on no toca l'acabem finançant tots els ciutadans amb diner públic i és diner que es podria destinar a fer un país molt més competitiu i de major qualitat. És una cosa que no ens podem permetre. En aquest context, sembla clar que un model polinuclear de ciutats mitjanes i raonablement compactes consumeixen o malbaraten menys sòl (un recurs escàs la reserva del qual pot resultar estratègica en el futur), fan possible una mobilitat més sostenible,

**ELEMENTS DEL PLANEJAMENT TERRITORIAL AMB MAJOR POTENCIAL D'INCIDÈNCIA SOBRE EL DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (OBJECTE PRIORITARI DE L'AAE)**

- Les unitats de planificació i de gestió utilitzades davant els diferents reptes territorials.
- L'estructura del sistema urbà.
- La qualitat urbana.
- La consistència del sistema de sòl no urbanitzable.
- La permeabilitat ecològica de l'espai construït.
- La pèrdua o creació de paisatge.
- La generació de nova mobilitat obligada.
- El grau d'eficiència econòmica, social i ambiental de la mobilitat.
- La ubicació territorial de l'activitat.
- La compatibilitat de les activitats entre si i respecte la vocació del territori.
- L'estabilitat i solidesa econòmica i social del territori.
- La seguretat humana i la salut.
- La gamma d'oportunitats de les persones en relació amb el territori.
- La reserva dels recursos estratègics i l'eficiència en el seu consum.
- La contribució a la lluita contra el canvi global i la prevenció dels seus efectes potencials.

fan econòmicament viable la prestació de més i millors serveis, etc. Per això és determinant en la definició del model si el creixement es concentrarà en determinats punts del territori o es distribuirà uniformement, si la ciutat serà més compacte o més difusa, si els creixements tindran continuïtat amb les trames urbanes existents o no, si es treballarà més o menys per la rehabilitació i la regeneració urbanística, si s'incentivarà la segona residència o es penalitzarà, si les vies de comunicació entre nodes (zones urbanes) seran segregades o generaran urbanització al llarg del seu traçat i, per tant, major fragmentació del territori.

D'altra banda, aquesta xarxa de sòl urbà i d'infraestructures que relliguen el territori ha de coexistir, de forma compatible, amb un sistema de sòl lliure (sòl no urbanitzable) i aquest sistema ha de tenir continuïtat i consistència si es vol que compleixi les seves funcions ambientals però, també, les socials i econòmiques. És per això que aquest sistema no pot ser, només, l'espai que resta un cop s'ha definit el sistema urbà i que queda a l'espera de ser urbanitzat algun dia, sinó que és imprescindible una planificació proactiva d'aquest espai atenent als seus valors intrínsecs (sòl no urbanitzable de protecció especial) o les funcions que realitza (sòl no urbanitzable funcional). Són funcions possibles, a tall d'exemple: la

prevenció de riscos naturals, la recàrrega de les reserves d'aigua subterrània, la connectivitat ecològica, la fertilitat potencial (reserva davant un futur incert), la vocació de corredor de comunicacions (reserva estratègica, també, de futur), el potencial d'ús públic, l'estructuració d'un sistema urbà polinuclear eficient, etc.

Altres aspectes importants són, per exemple, la qualitat urbana de la ciutat, la desatenció de la qual ha estat una de les causes del fenomen ambientalment preocupant de la segona residència, o la mateixa permeabilitat ecològica de l'espai construït que ha de garantir aquesta doble permeabilitat que és la comunicació humana i la connectivitat ecològica. Igualment, mereix un tractament acurat el paisatge que no s'ha d'entendre com espai natural sinó com espai d'interacció de l'activitat humana i el medi. En aquest sentit, més important que una política de preservació de santuaris paisatgístics serà el fet de planificar i gestionar el paisatge, és a dir, establir instruments de veritable creació de paisatge. La fixació de població dedicada al sector primari en el territori –els principals gestors del paisatge–, el tractament de les visuals des de les infraestructures de comunicació, l'estructuració dels usos periurbans o la definició de pautes constructives, són alguns dels elements claus en la definició del model de paisatge.

Preocupa també, i molt, l'augment espectacular i imparable de la mobilitat pels costos ambientals, socials i econòmics que això comporta. Aquesta és una qüestió molt complexa i que té múltiples causes, tanmateix des de la planificació territorial és possible minimitzar-la i establir un context que l'orienti cap a una major eficiència. És evident que una ciutat més complexa i mixta genera menys mobilitat obligada que una especialització funcional del territori (zones de residència, zones de treball, zones de compra...); que la qualitat urbana fixa l'activitat; que la ciutat difusa no fa viable el transport públic; que mentre l'opció ferroviària crea nodes urbans, la carretera afavoreix la ciutat difusa, etc.

Pel que fa a la distribució territorial de l'activitat –especialment la industrial i de serveis–, no totes les zones del territori són igual d'idònies. Mentre que una indústria i uns serveis de proximitat poden afavorir la condició mixta urbana i fer més sòlida l'economia i la cohesió social d'un territori, d'altres activitats pot ser més convenient concentrar-les en determinades àrees supralocals del territori de comunicabilitat elevada, on l'economia d'escala permeti una gestió ambiental i una qualitat adequada i on realment l'activitat pugui aportar valor a la competitivitat del país. D'altra banda, la tipologia i el grau de compatibilitat de les diferents activitats poden hipotecar o no la vocació principal d'un territori o els possibles desenvolupaments futurs (el potencial endogen del territori), mentre que el seu grau de diversificació pot fer que una zona geogràfica sigui més o menys fràgil davant les crisis sectorials que puguin esdevenir-se a mitjà o llarg termini. En l'àmbit social, el major o menor grau de segregació urbanística per nivells de renda (guetos versus ciutat integradora) pot influir molt en la cohesió i l'estabilitat social.

La planificació territorial, mitjançant la ubicació correcta de cada activitat, pot ser un bon instrument, també, per minimitzar riscos i per gestionar la salubritat ambiental. Igualment, ofereix instruments importants de cara a reequilibrar el territori, entès com la igualtat d'oportunitats amb independència del lloc de residència.

També és fàcil d'entendre que la major o menor aportació del planejament territorial al desenvolupament sostenible vindrà donada, en bona part, per la forma en què gestioni aquells recursos que poden ser estratègics en el futur i que poden fer més o menys fràgil el nostre país a llarg termini. Parlem, especialment, dels recursos hídrics i del sòl de valor, però també del potencial energètic endogen i del nivell d'eficiència en l'ús de materials i residus. Mai no ens penedirem d'haver estat estalviadors, prudents i eficients en l'ús d'aquests recursos, d'haver planificat dins la capacitat de càrrega del territori, d'haver deixat un país més competitiu i menys dependent de l'exterior i de les incerteses del futur. Aquest ha de ser, també, un objectiu del planejament.

Finalment, és essencial garantir la nostra quota, la contribució de Catalunya, en la lluita contra el canvi global actuant, des de la planificació territorial, a favor de la minimització del canvi climàtic i la preservació de la diversitat biològica. Aquest és un repte indefugible, sens perjudici que, en matèria de canvi climàtic i també en el terreny del planejament, es puguin preveure les mesures preventives necessàries per afrontar les seves conseqüències potencials. Les qüestions de biodiversitat i de clima no són qüestions col·laterals i complementàries, objectius difusos de termini indefinit, sinó que haurien d'esdevenir, ja des d'ara, objectius centrals per a la implementació dels plans i els programes.

## CONCLUSIONS

L'avaluació ambiental estratègica o avaluació ambiental de plans i programes és un instrument poderós per integrar el medi ambient en les polítiques sectorials i avançar en la definició d'un desenvolupament més sostenible. Conceptualment, la seva necessitat i la seva potència són innegables, cosa que ha portat certs sectors a sobrevalorar-la i fins a propugnar-la com la solució a tots els problemes ambientals. En canvi, aquesta pressió "ambiental" atribuïble a la creació d'unes expectatives sens dubte excessives, juntament amb la indefinició metodològica que encara envolta aquest instrument i l'elevada complexitat que podria arribar a comportar una anàlisi d'aquestes característiques, han produït un important desassossec en aquells equips tècnics de planificació que, honestament, s'han interessat en la seva aplicació.

En aquest moment convé desmitificar una mica l'AAE. Pel que fa a una metodologia establerta, per exemple, seria discutible si l'ha de tenir o si és millor que s'adapti a cada necessitat i situació. Espanta imaginar una metodologia rígida i poc flexible que mati l'essència de l'AAE que, recordem-ho, no ha de ser altra cosa que un procés de reflexió i anàlisi sistemàtica i global, és a dir, un instrument polític per millorar i introduir criteris mediambientals en la planificació, una eina de treball per ajudar a la presa de decisions. Pel que fa a la complexitat, és cert que l'AAE no té límits, que sempre es pot aprofundir més i més en l'anàlisi. Per això cal simplificar l'abast, centrar-se en el que és rellevant i prioritari mitjançant una fase de *scoping* que sigui prèvia i que sigui pública. En tercer lloc, pèl que fa a les necessàries garanties de la bondat del procés, és imprescindible que l'AAE es desenvolupi amb la màxima transparència, publicitat i participació, en especial

dels sectors ambientalistes i del públic afectat pel planejament.

Encara està sobre la taula el debat sobre si, a més d'un procés d'avaluació estratègica que formi part de la planificació (integració ambiental pública i documentada), caldria una fiscalització externa de la planificació mitjançant una avaluació formal de l'impacte ambiental dels plans i programes o si això no només desincentivaria el costós impuls planificador si no que, més greu, destruiria l'objectiu de l'AAE que enuncia la Directiva i que és prou clar: "integrar els aspectes ambientals en la preparació i l'adopció dels plans i programes amb la finalitat de promoure un desenvolupament sostenible". Mentre segueix el debat, nosaltres mirarem de concentrar-nos en el seu potencial com a instrument de cara a desenvolupar una planificació territorial més orientada al servei del desenvolupament sostenible de Catalunya.

## BIBLIOGRAFIA

- COMISIÓ EUROPEA. *Medio Ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección. VI Programa de acción en materia de medio ambiente*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- EUROPEAN FORUM ON THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *The European Spatial Development Perspective (E.S.D.P.). Comments and recommendations from the European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT. *Towards more sustainable land use: advice to the European Commission for policy and action*. (Informe disponible a: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/landuse\\_wg.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/landuse_wg.pdf)). 2001.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pla territorial general de Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, 1995.
- MALLARACH, JM. (Ed.). *Avaluació d'impacte ambiental del planejament urbanístic i territorial. Actes de les primeres jornades: Olot, 24 i 25 de novembre de 2000*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2002.
- OÑATE, J.J. et al. *Evaluación ambiental estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2002.
- QUERALT, Arnau; SALA, Pere; TORRES, Pere. *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre avaluació ambiental estratègica*. Barcelona: Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 2001. (Col·lecció Documents; 8).
- QUERALT, A. (Ed.). *Aportacions a l'Agenda 21 de Catalunya: el compromís de Catalunya per a un futur sostenible*. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya de la Generalitat de Catalunya, 2002.