

## EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

### **Plan de Transporte Metropolitano del Área de Jaén. Plan de Movilidad Sostenible**

#### PREMISAS DE PARTIDA

Sevilla, octubre de 2019

## PRIMERA.- REFERENCIAS BÁSICAS

### Concepto de evaluación ambiental estratégica

Evaluar la planificación sectorial a nivel estratégico, desde el punto de vista ambiental, significa analizar con carácter preventivo, las consecuencias ambientales que puedan derivarse del desarrollo del plan, antes de que éstas se plasmen en el territorio, incorporando una visión a corto, medio y largo plazo, los posibles efectos conjuntos con otros planes y políticas, desde una perspectiva integral del territorio, del medio natural, del sistema económico y de la organización social.

La finalidad última de la evaluación ambiental estratégica es contribuir desde la planificación al modelo de desarrollo sostenible establecido en la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030, así como dentro del marco de lucha contra el cambio climático que establece la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

La evaluación ambiental estratégica necesita de una visión integral y de la coordinación e integración de todas las evaluaciones. Es por ello que este órgano ambiental promueve la realización del proceso de evaluación ambiental estratégica de forma integrada con el propio proceso de elaboración del plan, tal y como pone de manifiesto el documento inicial en sus criterios metodológicos. Para esto es necesario que el órgano ambiental y el promotor trabajen en estrecha colaboración y comunicación directa y continua. De esta forma, el contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica lo establecerán conjuntamente el órgano ambiental y el promotor, teniendo en cuenta la opinión de otros agentes implicados, públicos y privados. La evaluación ambiental estratégica se convierte así en un sistema de alerta precoz que permite detectar y prevenir problemas potenciales y conflictos de intereses entre distintos órganos administrativos y grupos sociales, reduciendo el riesgo de oposiciones posteriores.

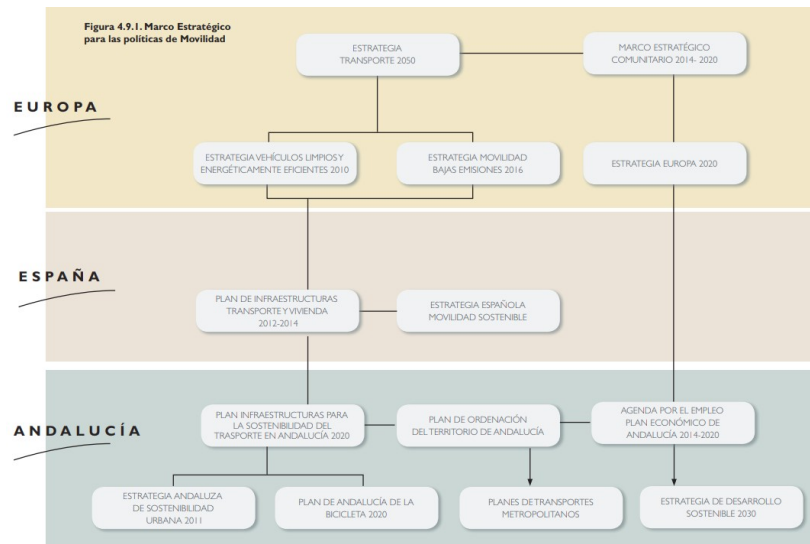
### Sostenibilidad y cambio climático

En septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta Agenda contiene 17 objetivos y 169 metas relativos a las esferas económica, social y ambiental, son de aplicación universal y, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

En julio de 2018 se aprobó el compromiso con esta Agenda 2030 a través del *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* que incluye los 17 objetivos de aplicación. En concreto, respecto al *objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*, menciona la necesidad de cambiar de modelo para descarbonizar el sector de la movilidad y el transporte mediante la priorización de la inversión en transporte público, impulsar los modos no motorizados, la peatonalización de cascos urbanos, electrificación de la movilidad en las ciudades e incentivar el trasvase del tráfico de mercancías a medios más sostenibles (ferrocarril y barco), entre otras acciones.



En junio de 2018 se aprobó la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030, que contempla el siguiente marco estratégico en materia de movilidad sostenible, proponiendo al respecto cuatro líneas de actuación:

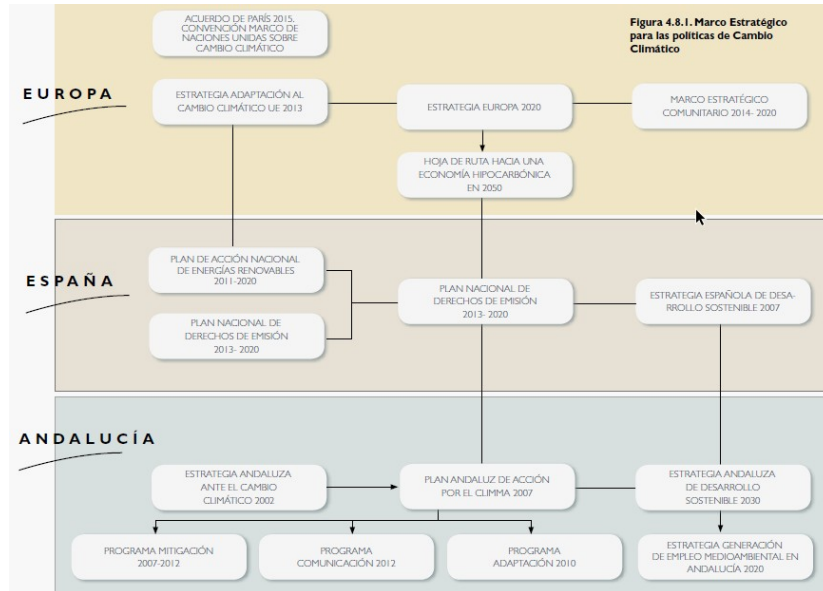


Esquema del marco estratégico en materia de movilidad sostenible  
(Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 2018)

- Línea de actuación MOV-1: Planificación integral de la movilidad, con 8 medidas de actuación.
- Línea de actuación MOV-2: Gestión de la movilidad con criterios ambientales y sociales, con 9 medidas de actuación.
- Línea de actuación MOV-3: Medios de transporte más eficientes y ecológicos, con 7 medidas de actuación.
- Línea de actuación MOV-4: Formación y educación en movilidad sostenible, con 2 medidas de actuación.



En cuanto a cambio climático, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 contempla el siguiente marco estratégico, proponiendo al respecto tres líneas de actuación:



Esquema del marco estratégico en materia de cambio climático.  
(Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 2018)

- Línea de actuación CC-1: Evaluación del cambio climático, con 5 medidas de actuación.
- Línea de actuación CC-2: Mitigación del cambio climático, con 6 medidas de actuación.
- Línea de actuación CC-3: Reducción de los efectos negativos del cambio climático, con 6 medidas de actuación.

A este respecto, cabe mencionar la necesidad de mantener una coherencia máxima entre el PITMA y las líneas/medidas de actuación definidas en la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 para la consecución del procedimiento de evaluación ambiental, así como con la lucha contra el cambio climático.

Con relación a ello, cabe recordar el papel del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) como el órgano de las Naciones Unidas encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático. Fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para facilitar a quienes ostentan responsabilidad política evaluaciones periódicas sobre la base científica del cambio climático, sus impactos y sus futuros riesgos y las opciones de adaptación y mitigación.

En su último Informe especial emitido en octubre de 2018 titulado *“Calentamiento global de 1,5°C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza”*, pone de manifiesto la necesidad de mantener la temperatura global por debajo de esos 1,5 °C, en lugar de los 2 °C de incremento de temperatura adoptados como objetivo del Acuerdo de París.



En las conclusiones del informe se alerta de que con los actuales compromisos de emisiones adoptados por los distintos países hay un muy alto riesgo de superar estos 1,5 °C antes de 2040. Advierte además que incluso no superando esos 1,5 °C, las pérdidas de biodiversidad, el estrés hídrico, los fenómenos meteorológicos extremos y el incremento del nivel del mar seguirán en aumento debido a las emisiones acumuladas durante las pasadas décadas. A este respecto destacan como ejemplos una serie de impactos que podrían evitarse limitando el calentamiento global a 1,5 °C en lugar de 2 °C:

- En 2100 la elevación del nivel global del mar sería 10 cm inferior con un calentamiento global de 1,5 °C que con uno de 2 °C.

- La probabilidad de que el océano Ártico quedara libre de hielo en verano sería de una vez por siglo con un calentamiento global de 1,5 °C, frente a un mínimo de una vez por decenio con uno de 2 °C.

- Los arrecifes de coral disminuirían entre un 70% y un 90% con un calentamiento global de 1,5 °C, mientras que prácticamente todos ellos (> 99%) desaparecerían con uno de 2 °C.

Responsables de los Grupos de trabajo del IPCC remarcan que del informe se desprende, de forma contundente, que ya estamos viviendo las consecuencias de un calentamiento global de 1,5 °C, y llaman la atención sobre que limitar el calentamiento a 1,5 °C es posible según las leyes de la química y la física, pero para ello se necesitarían cambios sin precedentes en la sociedad mediante transiciones "*rápidas y de gran alcance*" en sectores como la energía, la industria, la construcción, el transporte y los sistemas urbanos. Es necesario que las emisiones netas globales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de origen humano disminuya en 2030 alrededor de un 45% respecto de los niveles de 2010, y sigan disminuyendo hasta alcanzar el "cero neto" aproximadamente en 2050.

Este es el escenario actual que ha llevado a numerosas organizaciones y colectivos sociales de toda índole a manifestar insistentemente la necesidad de actuar con urgencia, incluso proponiendo a los poderes públicos que asuman una situación de emergencia climática que les permita adoptar políticas de acción rápida para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero.

Son por tanto numerosas las referencias que han de inspirar el Plan de Transporte Metropolitano de Jaén. Plan de Movilidad Sostenible (PTMJ), en busca de un modelo sostenible de transporte y movilidad en coherencia con las necesidades de lucha contra el cambio climático. Hay que aprovechar la oportunidad que supone que el PTMJ y el Plan Andaluz de Acción por el Clima estén actualmente en elaboración, para que se alimenten mutuamente y establezcan sinergias. Hay que tener muy presente que el sector transporte representa del orden del 50% de las emisiones difusas de Andalucía.

Con relación a ello, la *Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía* establece en su cuyo *Artículo 19. Planes con incidencia en materia de cambio climático y evaluación ambiental*, la necesidad de que la evaluación ambiental estratégica de la planificación en materia de movilidad e infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias contemple los siguientes aspectos:

*a) El análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de la materia objeto de planificación y su ámbito territorial, desde la perspectiva ambiental, económica y social y de los impactos previsibles, conforme a lo dispuesto en esta ley.*

*b) Las disposiciones necesarias para fomentar la baja emisión de gases de efecto invernadero y prevenir los efectos del cambio climático a medio y largo plazo.*

*c) La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan Andaluz de Acción por el Clima. En el caso de que se diagnosticaran casos de incoherencia o desviación entre los instrumentos de planificación y los*



resultados obtenidos, se procederá a su ajuste de manera que los primeros sean coherentes con la finalidad perseguida.

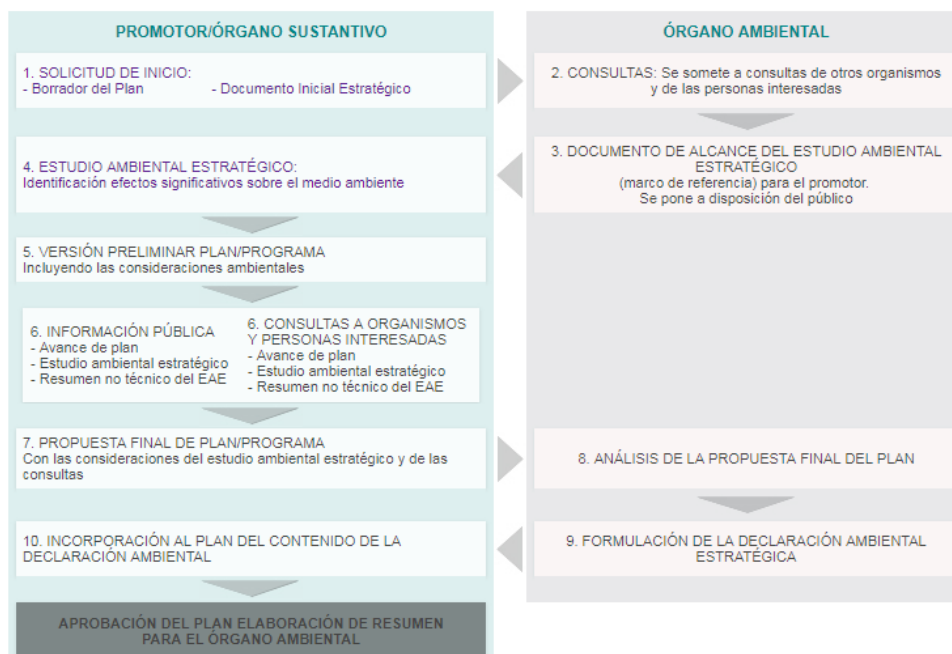
d) Los indicadores que permitan evaluar las medidas adoptadas, teniendo en cuenta la información estadística y cartográfica generada por el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía.

e) El análisis potencial del impacto directo e indirecto sobre el consumo energético y los gases de efecto invernadero.

### SEGUNDA.- CONCEPTO Y PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La iniciativa de evaluar ambientalmente los planes antes de su aprobación proviene de la Unión Europea, que, con una Directiva del año 2001, instaba a los estados miembros a desarrollar normativa propia para articular la evaluación ambiental de determinados planes y programas. Desde entonces se ha desarrollado todo un corpus normativo que ha derivado en la actual ley estatal de carácter básico 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y en la [ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía](#) (GICA), con sus modificaciones.

Esta Ley GICA es la que rige, en su sección 4ª (artículos 36 a 39), el procedimiento de evaluación ambiental estratégica que nos compete. En el caso del PTMJ se aplica el procedimiento ordinario regulado en el artículo 38 de la Ley GICA según el siguiente esquema:



Esquema del procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica. Fuente: [www.juntadeandalucia.es/medioambiente/evaluacionplanesyprogramas](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/evaluacionplanesyprogramas)



## FASE 1: INICIO

El procedimiento de evaluación ambiental estratégica se inició con la solicitud por parte del órgano promotor que aportaba, como establece la ley GICA, un borrador del plan y el documento ambiental estratégico. Este documento ambiental ha sido completado ha solicitud del órgano ambiental para definir unas alternativas viables de forma clara y suficiente.

## FASE 2: CONSULTAS INICIALES

El órgano ambiental **consulta** a personas jurídicas y físicas interesadas, dando un plazo de respuesta de 45 días hábiles (establecido en la ley), que se traduce en 2 meses naturales. El plazo de consultas finalizará el 11 de diciembre de 2019.

## FASE 3: DOCUMENTO DE ALCANCE

Trascurrido un máximo de **3 meses** desde la solicitud de inicio, el órgano ambiental, teniendo en cuenta la documentación inicial aportada y el resultado de las consultas, remitirá al órgano promotor el **documento de alcance**, al objeto de determinar la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del estudio ambiental estratégico.

Este documento de alcance contendrá la información ambiental contenida en la Red de Información Ambiental de Andalucía, las aportaciones recibidas en fase de consultas, y el contenido mínimo del sistema de seguimiento y evaluación.

## FASE 4: ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

El estudio ambiental estratégico es un documento técnico que permite conocer las consecuencias de las diversas líneas de acción, comparar entre éstas, seleccionar las acciones más recomendables, excluir las inaceptables, si existen, y definir las correcciones ambientales que nos van a permitir conseguir unos efectos ambientales globales aceptables para el plan.

Metodológicamente, para la elaboración del estudio ambiental estratégico habrá que proceder de la siguiente forma:

I. Prever qué es lo que probablemente sucedería si no se actúa sobre el sistema; es decir, considerar lo que suele denominarse **alternativa tendencial** o nula. La tendencia previsible en caso de no actuar (alternativa cero) nos sirve de sistema de referencia respecto al cual se evalúan los efectos diferenciales de las restantes alternativas y, en particular, los efectos ambientales asociados a ellas.

II. Describir cuáles son las **alternativas** que van a ser finalmente analizadas.

III. Estimar los **efectos** diferenciales de cada alternativa sobre los objetivos buscados y sobre los indicadores ambientales establecidos en el documento inicial estratégico y en el documento de alcance.

IV. Proponer **soluciones** para resolver los posibles problemas ambientales y territoriales de la alternativa seleccionada.

V. Definir las formas de **seguimiento** futuro del grado de cumplimiento de los objetivos y de los efectos ambientales del plan.



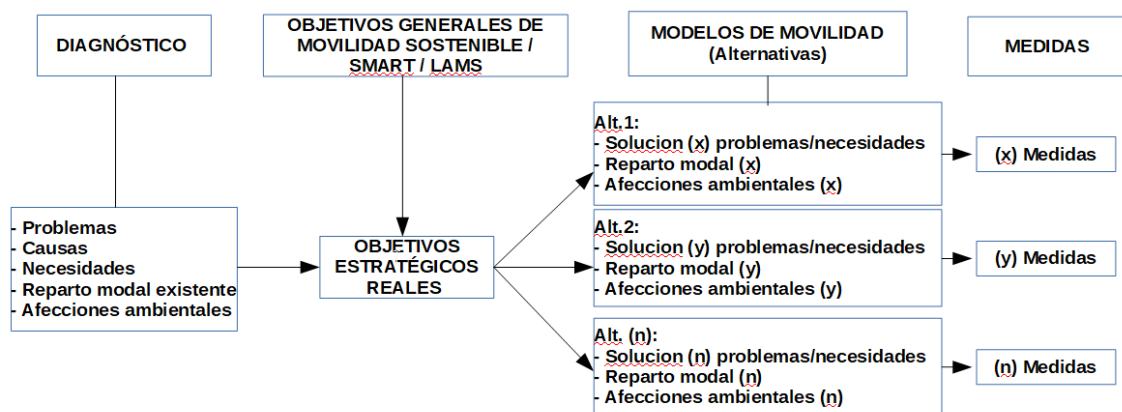


El promotor debe elaborar el estudio ambiental estratégico, que debe tener los siguientes **contenidos mínimos** acordes con los establecido en el anexo II apartado C de la Ley GICA:

- Principios y criterios** de movilidad sostenible aplicables en los ámbitos internacional, comunitario, estatal y autonómico. **Objetivos** estratégicos del PTMJ. Interacciones con otros planes concurrentes, en especial con la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 y con el Plan Andaluz de Acción por el Clima.
- Diagnóstico.** Identificación y caracterización ambiental de las zonas específicas que puedan verse afectadas directamente e indirectamente por el modelo de Plan propuesto. Aspectos y problemáticas ambientales existentes y su probable evolución.
- Análisis de alternativas** ambientalmente viables (posibles modelos de movilidad sostenible) acordes con los objetivos estratégicos. **Descripción y justificación** de las alternativas analizadas y la metodología utilizada así como las posibles dificultades encontradas para su aplicación (deficiencias técnicas, falta de conocimientos y experiencia, etc.). Descripción y justificación de la alternativa seleccionada. **Definición del modelo propuesto.**

A este respecto, y desde un enfoque prioritariamente medioambiental, el análisis de alternativas tomaría como punto de partida un diagnóstico de la situación (reparto modal, necesidades y problemáticas detectadas, afecciones ambientales, etc.) y el marco global de objetivos generales, haciendo posible la propuesta de una batería objetivos estratégicos realistas y específicos para dar respuesta a tal situación. El análisis culminaría con la presentación de las posibles formas de actuación, es decir, distintas alternativas o modelos de movilidad sostenible que den cumplimiento a tales objetivos estratégicos. Finalmente, el modelo elegido constituiría el Plan objeto de evaluación.

En este análisis la alternativa cero no es una opción viable dado que daría continuidad a un modelo de movilidad insostenible contrario a los principios básicos vigentes en materia de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.



**4. Caracterización y valoración de los probables efectos significativos** de la propuesta de Plan sobre la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, la incidencia en el cambio climático, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores. Se evaluarán los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos. Los efectos negativos se describirán con el mayor detalle posible. Los efectos sobre el cambio climático serán objeto de análisis específico.

Valoración de las repercusiones del modelo de Plan propuesto sobre los objetivos de conservación establecidos en los documentos de planificación de los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales





Protegidos de Andalucía y en la Red Natura 2000. A este respecto el artículo nº 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, menciona:

*“4. Cualquier Plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una **adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar**, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, **teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar**. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”.*

5. **Medidas previstas para prevenir**, reducir y, en la medida de lo posible, compensar los efectos negativos significativos valorados en el apartado 4. Se incluirán medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

6. **Programa de seguimiento ambiental** que describa las medidas previstas para el seguimiento y control de los efectos significativos valorados en el apartado 4. Este programa velará por el cumplimiento de los principios de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, evaluando las afecciones reales de las actuaciones desarrolladas.

Los principales objetivos a de este programa de seguimiento serán:

- Identificar con prontitud posibles desviaciones de los efectos ambientales analizados en el estudio ambiental estratégico, así como efectos adversos no previstos.
- Aplicar las oportunas medidas para corregir y evitar las desviaciones observadas y los efectos adversos no previstos.
- Evaluar la ejecución de las medidas indicadas en el estudio ambiental estratégico para prevenir, reducir y compensar los efectos negativos significativo del Plan.

Para el cumplimiento de estos objetivos se definirá un **sistema de indicadores que aporte información sobre los efectos significativos previamente identificados**. La definición de los indicadores debe incluir:

- Descripción exacta del indicador.
- Método de cálculo.
- Efecto ambiental que se pretende medir con ese indicador.
- Fuente.
- Valores de partida.

Los indicadores deben poder compararse en el tiempo y en el espacio. Por un lado, se deben tener en cuenta los valores de partida para evaluar las variaciones producidas con el desarrollo del plan. Por otro lado, es útil conocer las diferencias entre nuestra comunidad y otras regiones, por lo que los mismos indicadores tendrán que ser medidos para otros territorios. Esto dará lugar a indicadores de contexto que ayudan a poner en situación el punto de partida y la realidad global en la que se inserta nuestro plan.

Este programa de vigilancia ambiental se integrará en el sistema de seguimiento y evaluación del propio PTMJ.

10. Un **resumen de carácter no técnico** de la información facilitada en virtud de los párrafos precedentes.



11. Un **informe sobre la viabilidad económica** de las alternativas y de las medidas dirigidas a prevenir, reducir o paliar los efectos negativos del Plan.

## FASE 5: INFORMACIÓN PÚBLICA Y SEGUNDA RONDA DE CONSULTAS

La Ley GICA exige un período mínimo de 45 días de **información pública**. Cuando el procedimiento sustantivo lleva información pública, en este mismo período el promotor expondrá a información pública el plan y el estudio ambiental estratégico. Además, volverá a consultar a las administraciones, entidades y personas interesadas en una segunda ronda de consultas.

## FASE 6: PROPUESTA FINAL

El **promotor remitirá el expediente** completo al órgano ambiental: el estudio ambiental estratégico, el resultado de la información pública y la segunda ronda de consultas y la propuesta final de plan.

## FASE 7: ANÁLISIS DE LA PROPUESTA FINAL

El **órgano ambiental realiza el análisis técnico**, y elabora una propuesta de declaración ambiental estratégica, que remitirá al promotor para que éste realice sus aportaciones.

## FASE 8: DECLARACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Formulación de la **declaración ambiental estratégica** por parte del órgano ambiental, remisión al promotor y publicación en BOJA.

Según la Ley GICA, el promotor debe incorporar al plan el contenido de la declaración, pero esto no resultará necesario si se ha realizado una correcta integración de los aspectos ambientales durante el procedimiento de elaboración del plan, paralelo al procedimiento de evaluación ambiental.

A partir de este momento, el plan queda listo para su aprobación. Pero la evaluación ambiental no finaliza aquí, sino que es un proceso continuo que, gracias al programa de seguimiento y evaluación diseñado en el estudio ambiental, permitirá conocer y, en su caso, corregir, los efectos del plan sobre el medio ambiente.

Por último, según indica el Art. 38.7:

*“7. En el plazo de quince días hábiles desde la adopción o aprobación del plan o programa, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la siguiente documentación:*

*a) La resolución, o disposición de carácter general, por la que se adopta o aprueba el plan o programa, y una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del órgano ambiental, de las Administraciones públicas afectadas y del público el plan o programa aprobado.*

*b) Un extracto que incluya los siguientes aspectos:*

*1.º De qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales.*

*2.º Cómo se ha tomado en consideración en el plan o programa el estudio ambiental estratégico, los*



*resultados de la información pública y de las consultas y la declaración ambiental estratégica, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso.*

*3.º Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas.*

*c) Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.”*

## TERCERA- CUESTIONES A TENER EN CUENTA EN LA ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS POR PARTE DEL PROMOTOR

1. Toda la documentación debe incluir, respecto a su autoría:

- Firma
- Titulación
- Profesión regulada (en su caso)
- Fecha de conclusión, según exige la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que incluye el siguiente precepto de carácter básico:

*“Artículo 16. Capacidad técnica y responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales.*

*1. El documento inicial estratégico, el estudio ambiental estratégico y el documento ambiental estratégico, en el caso de la evaluación ambiental estratégica, y el documento inicial, el estudio de impacto ambiental y el documento ambiental en el caso de la evaluación de impacto ambiental, deberán ser realizados por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, y tendrán la calidad necesaria para cumplir las exigencias de esta ley. Para ello, los estudios y documentos ambientales mencionados deberán identificar a su autor o autores indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada. Además, deberá constar la fecha de conclusión y firma del autor.*

*2. Los autores de los citados documentos serán responsables de su contenido y de la fiabilidad de la información, excepto en lo que se refiere a los datos recibidos de la administración de forma fehaciente.”*

2. Se recomienda incluir en los documentos únicamente información **útil** para realizar la evaluación ambiental. En este sentido, el argumento teórico general debe ser el mínimo posible, a favor de la descripción detallada de los efectos previsibles sobre el medio ambiente concretamente del plan de que se trate, y de las medidas incorporadas para su minimización.

3. En todos los documentos deberá utilizarse un **lenguaje inclusivo**, según establece la ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.



