



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

Departamento de Urbanismo

PROGRAMA:
RÉGIMEN JURÍDICO, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO,
EL MEDIO AMBIENTE Y EL URBANISMO

TESIS DOCTORAL

**LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL
PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO**
FACTORES AMBIENTALES, RIESGOS Y AFECCIONES LEGALES
(en especial en la Comunidad Valenciana)

Mercedes Almenar Muñoz

Director: Dr. D. Fernando Romero Saura
Catedrático Emérito de Arquitectura Legal,
Derecho Urbanístico y Valoración
Universitat Politècnica de València

Tutora Académica:
Prof. Dra. D^a. M^a. Emilia Casar Furió

Valencia, Octubre 2015

A mi padre

A Joe y Sofía

*“No existe un lugar tranquilo en las ciudades del hombre blanco,
ni hay sitio donde escuchar cómo se abren las hojas de los
árboles en primavera o como aletean los insectos.....”
Carta del Gran Jefe Indio Noah Seattle (1855)¹*

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi profundo agradecimiento a mi Director de tesis, el Dr. D. Fernando Romero Saura, por su inestimable ayuda sin la cual hubiera sido imposible llevar a término este trabajo, y a mi tutora académica la Dra. D^a. María Emilia Casar Furió por su apoyo.

A mi marido y a mi hija, a puertas de iniciar su carrera universitaria, por haberme animado a emprender este trabajo, y alentado cada día.

Gratitud es lo que siento, en recuerdo de mi padre, que me acompaña en todo momento, y, a mi madre, por su ánimo constante. Gracias a mi hermana Leonor por su ayuda en la traducción de los resúmenes de la tesis al inglés y al valenciano.

A mis compañeros de despacho, con los que compartí los primeros años de ejercicio profesional dedicados con gran vocación y entusiasmo al campo de la ordenación del territorio y del urbanismo.

A mis compañeros de la Generalitat Valenciana, del Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia y de los Servicios de Evaluación Ambiental Estratégica y de Impacto Ambiental, por compartir unos años de gratificante trabajo, a nivel personal y profesional.

No puedo dejar de acordarme de mis compañeros de la asignatura de Legislación Urbanística del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València, por todo el trabajo ilusionante de estos últimos años, y, en especial, a Paco Taberner.

Por último, mi agradecimiento al personal de Servicios del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València, y en especial a Paco Navarrete por su ayuda en todos los trámites de gestión de la tesis.

GRACIAS.

¹ Primer manifiesto en defensa del medio ambiente y la naturaleza.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS Y SIGLAS	12
RESUMEN	17
ABSTRACT	20
RESUM	23
INTRODUCCIÓN	27
1. Configuración general del tema objeto de estudio	27
2. Objetivos de la investigación.....	27
3. Aspectos metodológicos	32

CAPÍTULO PRIMERO

LA GÉNESIS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL	36
1.1. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	45
1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	57
1.2.1. El precursor de la sostenibilidad: El informe Brundtland.....	59
1.2.2. La implementación del principio de desarrollo sostenible.....	64
A. La innovación en la gestión pública: la Agenda 21	64
B. El avance de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad: La Carta de Aalborg	66
1.3. EL MARCO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL	68
1.3.1. La evaluación ambiental	68
1.3.2. El órgano sustantivo	72
1.3.3. El órgano ambiental	76
1.3.4. El órgano promotor	84
1.3.5. Las administraciones públicas afectadas	85
1.3.6. El público	85
1.3.7. Las personas interesadas.....	85
1.3.8. Política, plan y programas	87

1.4.	LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y COMPETENCIAL	94
1.4.1.	La Agencia Europea del Medio Ambiente	94
1.4.2.	La pionera Agencia Valenciana de Medio Ambiente	96
CAPÍTULO SEGUNDO		
EL MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL		102
2.1.	LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	102
2.1.1.	En el derecho comunitario	102
	A. Los primeros Programas Marco de Acción en materia de Medio Ambiente	104
	B. La creación de un marco jurídico común en Europa. La Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, de impacto ambiental.....	113
	C. La modificación de la Directiva de Impacto Ambiental. La Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo	115
2.1.2.	El marco normativo estatal de la evaluación ambiental	123
	A. El derecho al Medio Ambiente en la Constitución Española. El art. 45 CE como principio rector	123
	B. La promulgación de normativa específica. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental.....	126
	C. La ampliación de los supuestos sometidos a evaluación ambiental. El Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio	130
	D. El avance de la normativa estatal. El Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.....	134
	E. La unificación de la normativa de proyectos y de planes. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.....	135
2.1.3.	El derecho autonómico de la evaluación ambiental en la Comunidad Valenciana.....	139
	– La primigenia regulación de la evaluación ambiental. La Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental.....	139
2.2.	EL MARCO REGULADOR DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA ..	143
2.2.1.	Introducción	143
2.2.2.	El derecho comunitario de la evaluación ambiental estratégica	144
	– El origen de la evaluación ambiental del planeamiento. La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo,	

relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Directiva EAE.....	144
2.2.3. La normativa estatal de la evaluación ambiental estratégica.....	151
– La transposición extemporánea de la Directiva EAE. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el medio ambiente (LEAE).....	151
1. Las “debilidades” de la Ley 9/2006.....	155
2. La demora en la implantación de la Ley 9/2006 en la Comunidad Valenciana	164
2.2.4. La regulación de la evaluación ambiental estratégica en la Comunidad Valenciana	166
A. Los antecedentes de la evaluación ambiental estratégica.....	166
B. La tardía regulación de la evaluación ambiental estratégica. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).....	175
– <i>Análisis del régimen transitorio de la Ley 21/2013 y la LOTUP</i>	180

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA VALENCIANA	184
3.1. LAS COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.....	184
3.1.1. Las distintas competencias para la aprobación de los planes	186
3.1.2. Los tipos de procedimientos de aprobación de los planes	189
A. Conceptos básicos.....	191
1. <i>El procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégico</i>	191
2. <i>La Declaración ambiental y territorial estratégica. DATE</i>	192
3. <i>El informe ambiental y territorial estratégico. IATE</i>	194
B. Los diferentes tipos de procedimientos de aprobación de los planes	194
3.2. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA.....	200
3.2.1. El objeto y planes sometidos al procedimiento ordinario	202
3.2.2. Las distintas fases del procedimiento	203
A. El Documento Inicial Estratégico. DIE	205
B. La fase garantista del procedimiento: las consultas.....	208
1. <i>El Documento de Alcance. DA</i>	209
2. <i>Informe Ambiental y Territorial Estratégico. IATE</i>	211
3. <i>La resolución de evaluación ambiental conjunta del plan y el proyecto</i>	212

C.	La elaboración del planeamiento: la versión preliminar del plan, el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE) y demás documentación complementaria	212
D.	La fase de participación pública y de consultas como garante del derecho a la información ambiental	214
E.	La propuesta del plan y del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica	216
F.	La aprobación del planeamiento.....	220
G.	La publicidad del plan.....	222
	1. <i>El seguimiento y vigilancia del condicionado ambiental</i>	223
	2. <i>La vigencia de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica</i>	224
3.3.	EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA	226
3.3.1.	El objeto y planes sometidos al procedimiento simplificado	226
3.3.2.	Las fases del procedimiento	231
3.4.	EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS	234
3.4.1.	El objeto de las actuaciones territoriales estratégicas.....	234
3.4.2.	Las fases del procedimiento	240
3.5.	LA PREVALENCIA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL SOBRE LA URBANÍSTICA	244
3.5.1	Introducción	244
3.5.2.	La problemática de los planes no sometidos a evaluación ambiental. El análisis del desarrollo urbanístico del sector D-1 “Cala Mosca” en el municipio de Orihuela (Alicante)	252
3.5.3.	El pronunciamiento de la Comisión Europea	254

CAPÍTULO CUARTO

	ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS FACTORES AMBIENTALES Y DE LAS AFECCIONES LEGALES CONDICIONANTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA	260
4.1.	INTRODUCCIÓN	260
4.2.	LOS FACTORES AMBIENTALES	264
4.3.	LAS MÚLTIPLES AFECCIONES LEGALES	267
4.3.1.	La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. ETCV	269
4.3.2.	Los espacios naturales protegidos	274
A.	Los Parques Naturales	280

1. Los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana.....	287
B. El Paraje Natural Municipal.....	291
C. Las reservas naturales.....	294
D. Los monumentos naturales.....	295
E. Los paisajes protegidos.....	296
F. Otras Áreas de Protección.....	297
1. Las zonas húmedas catalogadas. La particularidad de los Humedales RAMSAR.....	297
2. Las cuevas.....	308
3. Las vías pecuarias. Su afección y tratamiento en el planeamiento urbanístico.....	311
I. Los procedimientos de modificación de las vías pecuarias.....	316
a. La modificación de trazado por interés particular.....	316
b. La modificación de trazado por ordenación territorial. El art. 12 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.....	316
c. La modificación de trazado por obras públicas.....	317
II. Los procedimientos administrativos de autorización de ocupación temporal y de concesión administrativa de las vías pecuarias.....	317
a. El procedimiento de autorización de ocupación temporal.....	317
b. El procedimiento de concesión administrativa.....	317
III. La utilización de las vías pecuarias como bienes de dominio público.....	318
4. Las microrreservas.....	319
G. Los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000.....	322
1. La evaluación detallada de la RN 2000.....	330
2. El régimen de protección, conservación y gestión de los espacios protegidos de la RN 2000.....	334
3. El régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos.....	336
4. Los efectos de la declaración de Espacios Protegidos de la RN 2000.....	339
5. El procedimiento de selección y declaración de los espacios protegidos de la RN 2000.....	340
6. La declaración de Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección para las Aves.....	342
7. La ordenación de los recursos naturales, de los espacios naturales protegidos y de los espacios protegidos de la RN 2000.....	344
– Las normas de gestión de zonas de la Red Natura 2000.....	344
H. Los espacios cinegéticos. La caza.....	349
4.3.3. La biodiversidad. Los hábitats.....	350
4.3.4. El paisaje como condicionante ambiental.....	353
– La particularidad de los paisajes de relevancia regional.....	359

4.3.5.	El nuevo paradigma de la protección ambiental. La Infraestructura Verde. Los conectores ecológicos	361
4.3.6	El reciente Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR). El suelo forestal y el patrimonio arbóreo monumental	369
	A. Los Montes de Utilidad Pública	371
	B. El suelo forestal de carácter estratégico definido en el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana	372
4.3.7.	Los senderos e instalaciones recreativas	373
4.3.8.	Las afecciones derivadas de las infraestructuras lineales	373
	A. En materia de carreteras	374
	B. En materia de ferrocarriles	380
	C. En materia de aeropuertos	384
	D. En materia de transporte de energía eléctrica.....	385
4.3.9.	Las afecciones al patrimonio cultural	386
4.3.10.	La afección al dominio público hidráulico.....	389
4.3.11.	La creciente importancia de la movilidad sostenible	391

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES		394
5.1.	INTRODUCCIÓN	394
5.2.	EL RIESGO DE INUNDACIÓN. LOS LÍMITES DE LA PLANIFICACIÓN	398
5.3.	EL GRAVE RIESGO DE EROSIÓN Y DESLIZAMIENTOS	403
5.4.	EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS	405
5.5.	EL RIESGO GRAVE DE LA CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS	407
5.6.	LA REGULACIÓN DEL RIESGO SÍSMICO	410
5.7.	EL RIESGO DE INCENDIO FORESTAL	411
5.8.	EL DEFICITARIO TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES. EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 91/271/CEE	414
5.9.	EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.....	417
5.10.	EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA. LA CALIDAD DEL AIRE.....	422
	– Las granjas como problema de la contaminación del aire.....	426
5.11.	LA PROBLEMÁTICA PARA COMPATIBILIZAR LA ACTIVIDAD MINERA CON EL URBANISMO.....	427

5.12.	EL TRATAMIENTO AMBIENTAL DE LOS SUELOS DE ELEVADA CAPACIDAD AGRONÓMICA	433
5.13.	LA DEFICIENTE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.....	434
5.14.	EL RIESGO DE ACCIDENTES GRAVES POR INTERVENCIÓN DE MERCANCÍAS PELIGROSAS.....	439
5.15.	LA POLICÍA SANITARIA Y MORTUORIA. LA ESPECIAL UBICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES.....	441
5.16.	LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO SELLADO.....	442
5.17.	LA ACREDITACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. PROBLEMÁTICA Y TRATAMIENTO	446
5.17.1	La profusa normativa en materia de aguas.....	453
	A. El marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DMA 2000/60/CE	453
	B. La red de cuencas pilotos europeas. La designación del Júcar	457
	C. La reserva existente en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar para la ciudad de Valencia y su área metropolitana.....	461
5.17.2	La acreditación de los recursos hídricos para la aprobación del planeamiento urbanístico	470
	A. La problemática suscitada para la acreditación de recursos hídricos. El artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas	470
	B. Los primeros pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en materia de suficiencia de recursos hídricos	481
	1. <i>El Auto del TSJCV de 15.01.2007. Recurso núm. 1/1003/2006. (Asunto Plan Parcial sector “El Pinaret” del municipio de Ador)</i>	481
	2. <i>El Auto del TSJCV de 1.03.2007. Recurso núm. 1/1003/2006. (2º Auto Plan Parcial sector “El Pinaret” de Ador)</i>	486
	3. <i>El Auto del TSJCV de 30.05.2007. Recurso núm. 1/59/2007. (Asunto Plan Parcial Realenc de Carcaixent)</i>	487
	C. La jurisprudencia del Tribunal Supremo	492
5.17.3	Las recientes actuaciones de la Comisión Europea. El incumplimiento de las Directivas de aguas residuales y sobre la planificación hidrológica	495
	A. El deficitario tratamiento de las aguas residuales urbanas	496
	B. El retraso de los planes hidrológicos de cuenca	497
	CONCLUSIONES	501
	BIBLIOGRAFÍA	518
	OTRAS FUENTES.....	540

ABREVIATURAS y SIGLAS

AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AMA	Agencia de Medio Ambiente de la CV
Art.	Artículo
ATE	Actuación Territorial Estratégica
BDB	Base de Datos de Biodiversidad
BIC	Bien de Interés Cultural
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BOPA	Boletín Oficial de la Provincia de Alicante
BOPV	Boletín Oficial de la Provincia de Valencia
BRL	Bien de Relevancia Local
CE	Constitución Española de 9 de diciembre de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CEA	Comisión de Evaluación Ambiental
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
Cfr.	Confróntese
CHJ	Confederación Hidrográfica del Júcar
CITMA	Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente
CJCV	<i>Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana</i>
CONAMA	Congreso Nacional del Medio Ambiente
COPUT	Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes
CTU	Comisión Territorial de Urbanismo
CV	Comunidad Valenciana
DA	Documento de Alcance
DAE	Declaración Ambiental Estratégica
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica
DC	Documento Consultivo

DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIE	Documento Inicial Estratégico
DMA	Directiva Marco del Agua
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DPH	Dominio Público Hidráulico
DR	Documento de Referencia
DT	Disposición Transitoria
EA	Evaluación Ambiental
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EATE	Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIONET	Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente
ENP	Espacio Natural Protegido
ESATE	Estudio Ambiental y Territorial Estratégico
ESIA	Estudio de Impacto Ambiental
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana
ETE	Estrategia Territorial Europea
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FD	Fundamento de Derecho
FJ	Fundamento Jurídico
GOTMA	Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
GVA	Generalitat Valenciana
IAE	Informe Ambiental Estratégico
IATE	Informe Ambiental y Territorial Estratégico
ICONA	Instituto para la Conservación de la Naturaleza

ICV	<i>Institut Cartogràfic Valencià</i>
ISA	Informe de Sostenibilidad Ambiental
IV	Infraestructura Verde
LA	Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
LENPCV	Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales
LEY ÓMNIBUS	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
LIC	Lugar de Interés Comunitario
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRRR	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
LVP	Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias
LVPCV	Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana
MA	Memoria Ambiental
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

NEPA	<i>The National Environmental Policy Act.</i> Ley de Política Nacional del Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSE	Observatorio de la Sostenibilidad de España
PAM	Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente
PAT	Plan de Acción Territorial
PATFOR	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial sobre Prevención de Riesgos de Inundación de la Comunidad Valenciana
PIRCV	Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana
PN	Parque Natural
PNM	Paraje Natural Municipal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
PORN	Plan de Ordenación de Recursos Naturales
PP	Plan o programa
PPP	Política, plan o programa
PRR	Paisaje de Relevancia Regional
PRUG	Plan Rector de Usos y Gestión
RAMSAR	Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RN	Red Natura 2000
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
SEA	<i>Strategic Environmental Assessment</i>
SNU	Suelo No Urbanizable
SNUP	Suelo No Urbanizable Protegido

SIT	Sistema de Información Territorial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCE	Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht 1992)
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio
TRLEIA	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, del Ministerio de la Vivienda por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRLS 2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
TSJCE	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Europeo
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZECs	Zonas Especiales de Conservación
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves

RESUMEN

La tesis se sitúa en el contexto del deterioro cada vez mayor del medio ambiente y la preocupación social por las cuestiones ambientales, buen ejemplo de ello son la reciente Cumbre de París contra el cambio climático, la gran cantidad de informes, de reuniones y de políticas de opinión sobre el medio ambiente como uno de los mayores problemas existentes.

Téngase en cuenta que la inacción en esta materia trae graves consecuencias para el medio ambiente y la tesis trata de lo que en concreto se está haciendo en la Comunidad valenciana como respuesta práctica ante todo ese problema.

De hecho en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo, hasta fechas muy recientes las cuestiones ambientales no tenían peso en el planeamiento y eran consideradas de carácter menor.

En síntesis, el propósito de este trabajo, es ofrecer un estudio a nivel conceptual, normativo y procedimental de la evaluación ambiental (EA) aplicado al planeamiento territorial y urbanístico, como paradigma de la planificación sostenible, así como analizar los condicionantes ambientales del planeamiento.

Así, se dedica el primer capítulo a estudiar el origen de la evaluación ambiental, a establecer su marco conceptual básico, y a examinar los principios rectores de la política medioambiental europea, abordándose, a su vez, la estructura organizativa y competencial de la administración ambiental.

Los capítulos segundo y tercero analizan el marco normativo del procedimiento de la evaluación ambiental, a nivel comunitario, estatal y autonómico de la Comunidad Valenciana, desde el primigenio procedimiento de la evaluación de impacto ambiental establecido en la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de 1985 hasta el vigente de la evaluación ambiental estratégica (Directiva EAE de 2001).

Se hace un amplio análisis de las últimas reformas legislativas en materia de evaluación ambiental aplicables al planeamiento territorial y urbanístico, por un lado, a nivel estatal, con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), y

a nivel autonómico de la Comunidad Valenciana con la tan demandada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y del Paisaje, (LOTUP).

También se aborda la prevalencia de la legislación medioambiental sobre la urbanística, con el propósito de poner de relieve los conflictos entre las administraciones públicas, local y autonómica, y los promotores privados, especialmente en el supuesto de desarrollos de ámbitos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental.

El núcleo central de la tesis lo constituyen los capítulos cuarto y quinto, analizándose las limitaciones que producen la existencia de valores ambientales y figuras de protección ambiental en la elaboración de los planes territoriales y urbanísticos, y en la ejecución del planeamiento, que impiden o condicionan cualquier alteración o transformación del medio natural.

Así, ha resultado ineludible estudiar las afecciones y riesgos ambientales que plantea el territorio para la consecución de un crecimiento sostenible, imprescindibles para realizar el diagnóstico y el proceso de evaluación ambiental de los planes, así como otras afecciones no ligadas directamente a factores ambientales, pero que condicionan la ordenación como las relativas a infraestructuras lineales, tales como carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, tendidos eléctricos, canalizaciones, etc.

Se hace especial referencia a la problemática derivada de la acreditación de recursos hídricos en los planes, así como, se analizan los pronunciamientos judiciales más relevantes dictados en los recursos interpuestos contra la aprobación de expedientes urbanísticos que no contaban con el informe favorable de la administración hidrológica.

Del mismo modo, se ha analizado la cartografía del Sistema de Información Territorial (SIT), indicándose la información geográfica disponible de la Comunidad Valenciana, así como los vínculos y afecciones a considerar en el análisis territorial de los planes.

Completa la tesis la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y por algunos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, sobre la aprobación de proyectos urbanísticos con incidencia en espacios naturales protegidos o en cualquier otra figura de protección ambiental.

Se dedica un epígrafe final a las conclusiones críticas y se acompaña la correspondiente relación bibliográfica, recogida en su totalidad en el texto, así como el elenco de otras fuentes consultadas para la elaboración de la tesis, que no necesariamente han sido citadas en el trabajo.

En síntesis, la principal aportación de la investigación ha sido el análisis global y unitario de todos los factores ambientales que inciden en la elaboración del planeamiento, su utilidad práctica para el planificador y el carácter de exportable al resto de CC.AA.

Palabras claves: evaluación ambiental, evaluación ambiental estratégica, planeamiento territorial y urbanístico, desarrollo sostenible, recursos hídricos, factores, afecciones legales y riesgos ambientales.

Valencia (España), octubre de 2015

ABSTRACT

The purpose of this work, organized in five chapters, is offering a study in a conceptual, a policy and a procedural level of the environmental assessment (EA) applied to territorial and urban planning, as a paradigm of sustainable planning, and also analyzing environmental planning conditions and how they are reconciled, where appropriate, to the development of the cities and territory.

Thus, the first chapter is devoted to analyze the origin of the environmental assessment, to establish its basic conceptual framework, and to examine the guiding principles of European environmental policy, addressing, in turn, powers and organizational structure of environmental administration.

The second and third chapters analyze the regulatory framework of the environmental assessment procedure at the European, national and Valencian Community regional level, from the original environmental impact assessment method (EIA) to the current strategic environmental assessment (SEA). For that purpose, an analysis of the full consolidation of the environmental assessment process is done, at the international level by the Espoo Convention in 1991 and in the European Community level through Directive 2001/42/EC, of 27th of June, on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment (SEA Directive), incorporated to the Spanish legal system by the Law 9/2006, of 28th of April, on the assessment of the effects of certain environmental plans and programs (LEAE).

Also, the basic state regulation which must ensure, by imperative of art. 45 of the Spanish Constitution, the protection and preservation of the environment is analyzed ,for which a basic and common framework is absolutely essential, without prejudice to the powers of the Autonomous Communities to establish additional protective measures (art. 149.1.23 EC). Thus, the performance of this environmental issues competence is studied to guarantee the right of everyone to the enjoyment of life and a safe environment, ecologically balanced and protector of biodiversity, ecological processes and other areas of special environmental importance.

Particular reference to the latest legislative reforms in the environmental assessment applicable to the territorial and urban planning is done, on the one hand, at the state level with the Law 21/2013, of December 9th, on Environmental Assessment (LEA), and at the Valencian Community regional level with the so demanded Law 5/2014, of 25th of July, of the Generalitat (the regional government), on Territorial Planning, Urbanism and Landscape (LOTUP).

The third chapter also addresses the prevalence of urban over environmental legislation, in order to highlight conflicts between public, local and regional governments, and private developers, especially in the development processes of provided scopes given by general urban development plans not subjected to environmental assessment. To this end, on a practical level the ongoing case started by the European against the urban project of D-1 sector "Cala Mosca" in the municipality of Orihuela (Alicante) is analyzed.

The core of the thesis is formed by the fourth and fifth chapters, analyzing limitations for territorial and urban plans elaboration and for planning implementation which are caused by the existence of environmental values and environmental protection figures which prevent or condition any alteration or transformation of the natural environment.

At this point, it is noteworthy that in the 90s, following the enactment of the pioneer Valencian Urban Planning Law, Law 6/1994, of 15th of November, of the Generalitat, Regulator of Urban Activity (LRAU), drew up an interesting publication on environmental impact effects with incidence in urban and territorial planning in Valencian Community, which over the years has become anachronistic by being far outweighed by abundant legislation passed afterwards, and this research involves an update, since there is no bibliographical reference framework that compiles in detail all the environmental determining factors for territorial and urban planning in the area of the Valencian Community, which, ultimately, in my opinion, is the main contribution of this work, and it can assuredly serve of great utility to urban and land-use managers.

So, with the aim of identifying the environmental management mistakes that may have been committed, if any, in urban planning and that can serve as learning, it has become inescapable studying conditions and environmental risks which the territory raises in order to achieve sustainable development, essential for carrying out diagnosis and the process of environmental assessment of plans, and other conditions not directly linked to environmental factors that influence the management as those related to linear infrastructure, roads, airports, etc.

Similarly, the Territorial Information System (SIT) mapping developed by the regional competent office has been analyzed, indicating the available geographic information of the Valencian Community and the links and conditions to be considered in the plans' territorial analysis.

The thesis is completed by the jurisprudence of the Supreme Court, Constitutional Court and other regional courts, on the urban development projects' approval with an impact on protected natural areas or in any other form of environmental protection.

A final section is devoted to the critical conclusions and it is accompanied with the bibliography, collected fully in the text, and a list of other sources consulted for the elaboration of this thesis, which have not necessarily been cited in the work.

As a synthesis, environmental assessment process has been analyzed as an instrument which should ensure sustainable and inclusive development, in order to provide a clear and precise relationship to determine where an urban development is possible and where not.

Keywords: environmental assessment, strategic environmental assessment, urban and territorial planning, sustainable development, factors, legal conditions and environmental risks.

Valencia (Spain), October 2015

RESUM

El propòsit d'aquest treball, organitzat en cinc capítols, es oferir un estudi a nivell conceptual, normatiu i procedimental de l'avaluació ambiental (AA) aplicat al planejament territorial i urbanístic, com a paradigma de la planificació sostenible, així com analitzar els condicionants ambientals del planejament i com es compatibilitzen, en el seu cas, amb el desenvolupament de les ciutats i del territori.

Així, es dedica el primer capítol a estudiar l'origen de l'avaluació ambiental, a establir el seu marc conceptual bàsic, i a examinar els principis rectors de la política mediambiental europea, abordant-se, al mateix temps, l'estructura organitzativa i competencial de la administració ambiental.

Els capítols segon i tercer analitzen el marc normatiu del procediment de la avaluació ambiental, a nivell comunitari, estatal i autonòmic de la Comunitat Valenciana, des del primigeni procediment de la avaluació de l'impacte (AI) ambiental fins al vigent de la avaluació ambiental estratègica (AAE). A tal fi, es realitza un anàlisi de la plena consolidació del procés de l'avaluació ambiental, en l'àmbit internacional mitjançant el Conveni d'Espoo de 1991, i en el dret comunitari a través de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny, sobre la avaluació de les repercussions de determinats plans i programes en el medi ambient (Directiva AAE), que obligava als Estats membres a adequar la seua normativa interna amb anterioritat al 21 de juliol de 2004. Directiva finalment incorporada a l'ordenament jurídic espanyol amb la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre l'avaluació del efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (LAAE).

Així mateix, s'analitza la regulació bàsica estatal que ha d'assegurar, per imperatiu de l'art. 45 de la Constitució Espanyola, la protecció i preservació del medi ambient, per a això, un marc bàsic i comú és totalment indispensable, sense perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes d'establir normes addicionals de protecció (art. 149.1.23ª CE). Així, s'estudia l'exercici d'aquesta competència ambiental com a objectiu per a garantir el dret de totes les persones a gaudir d'una vida i un medi

ambient segur, i ecològicament equilibrat, protector de la biodiversitat, els processos ecològics i d'altres àrees d'especial importància mediambiental.

Es fa particular referència a les últimes reformes legislatives en matèria d'avaluació ambiental aplicables al planejament territorial i urbanístic, d'una banda, a nivell estatal, amb la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental (LAA), i a nivell autonòmic de la Comunitat Valenciana amb la tan demandada Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i del Paisatge, (LOTUP).

El capítol tercer també aborda la prevalença de la legislació mediambiental sobre la urbanística, amb el propòsit de posar en relleu els conflictes entre les administracions públiques, local i autonòmica, i els promotors privats, especialment en el supòsit de desenvolupaments d'àmbits previstos en plans generals no sotmesos a avaluació ambiental. A tal fi, a nivell pràctic s'analitza la causa oberta per la Comissió Europea relativa al projecte urbanístic del sector D-1 "Cala Mosca" al municipi d'Orihuela (Alacant).

El nucli central de la tesi ho constitueixen els capítols quart i cinquè, analitzant-se les limitacions que produeixen l'existència de valors ambientals i figures de protecció ambiental en l'elaboració dels plans territorials i urbanístics, i en l'execució del planejament, que impedeixen o condicionen qualsevol alteració o transformació del medi natural.

En aquest punt, cal destacar que en els anys 90 arran de la promulgació de la pionera llei urbanística valenciana, Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat, Reguladora de l'Activitat Urbanística (LRAU), es va elaborar una interessant publicació sobre les afeccions ambientals amb incidència en la planificació urbanística i territorial a la Comunitat Valenciana, que amb el transcurs dels anys ha esdevingut anacrònica en quedar àmpliament superada per l'abundant legislació aprovada posteriorment, i aquesta recerca suposa, al meu judici, una posada al dia, atès que no existeix cap marc bibliogràfic de referència que compile de manera detallada tots els condicionants ambientals del planejament territorial i urbanístic en l'àmbit de la

Comunitat Valenciana, la qual cosa, en definitiva, al meu entendre, constitueix una rellevant aportació d'aquest treball, i pot servir d'indubtable utilitat per als operadors urbanístics i territorials.

Així, amb el propòsit de detectar els errors ambientals que s'hagen pogut haver comès, si escau, en la planificació urbana i que puguen servir d'aprenentatge, ha resultat ineludible estudiar les afeccions i riscos ambientals que planteja el territori per a la consecució d'un creixement sostenible, imprescindibles per a realitzar el diagnòstic i el procés d'avaluació ambiental dels plans, així com altres afeccions no lligades directament a factors ambientals, però que condicionen l'ordenació com les relatives a infraestructures lineals, tals com a carreteres, aeroports, ferrocarrils, línies elèctriques, canalitzacions, etc.

Es fa especial referència, finalment, a la problemàtica derivada de l'acreditació de recursos hídrics en el planeament territorial i urbanístic, així com, s'analitzen els pronunciaments judicials més rellevants dictats en els recursos interposats contra l'aprovació d'expedients urbanístics que no comptaven amb l'informe favorable de l'administració hidrològica.

De la mateixa manera, s'ha analitzat la cartografia del Sistema d'Informació Territorial (SIT) elaborada per la Conselleria amb competència material, indicant-se la informació geogràfica disponible de la Comunitat Valenciana, així com els vincles i afeccions a considerar en l'anàlisi territorial dels plans.

Completa la tesi la jurisprudència emesa pel Tribunal Suprem, el Tribunal Constitucional i per alguns Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes, sobre l'aprovació de projectes urbanístics amb incidència en espais naturals protegits o en qualsevol altra figura de protecció ambiental.

Es dedica un epígraf final a les conclusions crítiques i s'acompanya la corresponent relació bibliogràfica, recollida íntegrament en el text, així com l'elenc d'altres fonts consultades per a l'elaboració de la tesi, que no necessàriament han sigut citades en el treball.

En síntesi, s'ha analitzat el procediment de l'avaluació ambiental com a instrument que ha de garantir el desenvolupament sostenible i integrador, amb el propòsit d'oferir una relació clara i precisa que determine, on és possible i on no el desenvolupament urbanístic.

Paraules claus: avaluació ambiental, avaluació ambiental estratègica, planejament territorial i urbanístic, desenvolupament sostenible, recursos hídrics, factors, afeccions legals i riscos ambientals

València (Espanya), octubre de 2015

INTRODUCCIÓN

1. Configuración general del tema objeto de estudio

Esta tesis pretende analizar la técnica de la evaluación ambiental (EA) como proceso indispensable para la protección del medio ambiente, y, a su vez, como procedimiento para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, partiendo del origen de la evaluación de impacto ambiental (EIA) afectante al planeamiento territorial y urbanístico, y avanzando hasta la actualidad con el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas, al fin de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generarse, al tiempo que se estudian mecanismos eficaces de corrección o compensación.

Asimismo, considerando el carácter de investigación aplicada de esta tesis, me permito señalar que, en una apreciable medida, mi interés por el tema se despertó a partir del ejercicio profesional y, en concreto, mi experiencia durante veinte años en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de los cuales diez han sido al servicio de la administración autonómica valenciana y, el último sexenio abarcando también la especialidad de la evaluación ambiental y de manera correlativa de otras materias afines (normativa sectorial medioambiental).

El conocimiento práctico de la materia ha sido una base indispensable para profundizar científicamente en esta amplia área, máxime cuando a partir de esa dedicación ya había hecho acopio de un elenco de problemas que hunden sus raíces en sustratos de muy diversa procedencia, a los cuales les he procurado dedicarles la necesaria atención a lo largo de este trabajo.

2. Objetivos de la investigación

El objetivo inicial de la investigación fue responder a las cuestiones de qué es la evaluación ambiental y analizar el procedimiento vigente aplicable a los instrumentos

de ordenación del territorio y urbanísticos, para terminar abordando los condicionantes ambientales del planeamiento y cómo se compatibilizan, en su caso, con el desarrollo urbanístico.

Los objetivos de la investigación, a grosso modo, pueden resumirse en los siguientes:

1. El estudio científico del procedimiento de la evaluación ambiental, formulando los correspondientes enjuiciamientos críticos y, en su caso, propuestas de *lege ferenda* relativos al procedimiento de la evaluación ambiental como proceso incardinado dentro del sustantivo/principal de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico.
2. Analizar los factores, riesgos ambientales y afecciones legales en el ámbito objeto de estudio, en la Comunidad Valenciana. Considero que la tesis aborda una materia necesitada de una evidente puesta al día de aquellos elementos que es preciso configurar por el planificador cuando afronta la elaboración de los documentos ambientales, el *documento de inicio y el estudio ambiental y territorial estratégico (ESATE)*.

Partiendo de los objetivos descritos, la tesis se ha organizado en cinco capítulos, iniciándose con el estudio del procedimiento de la evaluación ambiental desde el punto de vista conceptual, normativo, a nivel comunitario, estatal y autonómico de la Comunidad Valenciana, y a nivel procedimental (simplificado y ordinario), avanzando hasta llegar al núcleo central de la investigación, como es el análisis pormenorizado de todos aquellos condicionantes de la planificación territorial y urbanística en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Con el propósito de abordar la EA en todos sus frentes, el capítulo primero se dedica al estudio del origen de la evaluación ambiental, como cuestión introductoria de la materia, y a establecer los conceptos básicos, que permitan afrontar con garantías los capítulos posteriores.

Asimismo, se pretende ofrecer un análisis de la organización y estructura de la administración ambiental, en especial de la autonómica de la Comunidad Valenciana, al fin de atender con eficacia las demandas ciudadanas en aras de una mayor protección del medio ambiente, dado que la creciente concienciación social exige que el desarrollo urbano y la normativa de la planificación territorial y ambiental vayan de la mano, y todo ello, desde un planificación consensuada con todos los agentes intervinientes en la ordenación del territorio y el urbanismo.

Con el propósito de exponer el marco normativo completo de la evaluación ambiental, los capítulos segundo y tercero abordan la legislación del procedimiento de la evaluación ambiental en función de la jerarquía normativa, europea, del Estado y autonómica en la Comunidad Valenciana, desde el primigenio procedimiento de la evaluación de impacto ambiental (EIA) hasta el vigente de la evaluación ambiental estratégica (EAE), plasmado en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente² (Directiva EAE).

Además, dentro del primer objetivo de esta tesis también se pretende analizar el proceso de transición en la Comunidad Valenciana desde el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental hasta la efectiva aplicación de la evaluación ambiental estratégica, tratado en el capítulo tercero.

Se hace especial referencia a las últimas reformas legislativas en materia de evaluación ambiental aplicables a la planificación territorial y urbanística, por un lado, a nivel estatal, recogida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). Y a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana con la tan demandada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio,

² La Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conocida como directiva de *evaluación ambiental estratégica*, obligaba a los estados miembros a adecuar su normativa interna con anterioridad al 21 de julio de 2004.

Urbanismo y del Paisaje, (LOTUP), que ha sido analizada en profundidad, y que viene a dotar de carácter legal al procedimiento de EAE.

El epígrafe último del tercer capítulo pretende ofrecer un estudio sobre la prevalencia de la legislación medioambiental sobre la urbanística, con el objeto de poner de relieve los conflictos que ocasiona esta materia entre las administraciones públicas, local y autonómica, y los operadores privados de actuaciones urbanísticas, especialmente en el supuesto de desarrollo de ámbitos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental. Por ello, como ejemplo de esta problemática se analiza la causa abierta por la Comisión Europea frente al desarrollo urbanístico del sector D-1 “Cala Mosca” en el municipio de Orihuela (Alicante).

El segundo de los objetivos de esta investigación conforma propiamente el núcleo central de este trabajo, pretendiendo mostrar las limitaciones que suscita la existencia de valores ambientales y figuras de protección ambiental (espacios naturales protegidos, fauna y flora protegidas, Lugares de Interés Comunitario, zonas húmedas, Zonas de Especial Protección para las Aves, parques naturales, suelo forestal,...etc.) en la elaboración de la ordenación territorial y urbanística, y en la ejecución del planeamiento, que impiden o condicionan cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección.

En este punto, cabe señalar que en los años 90 a raíz de la promulgación de la primigenia y pionera ley urbanística valenciana, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), se elabora una interesante publicación sobre las afecciones con incidencia en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana³, que con el transcurso de los años ha devenido anacrónica al quedar ampliamente superada por la ingente normativa

³ *Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana*, Colección cartografía temática nº 4, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), Generalitat Valenciana, Valencia, 1998.

sectorial aprobada con posterioridad, y esta tesis supone una puesta al día, toda vez que actualmente no existe un marco bibliográfico de referencia actualizado que pueda constituir una herramienta útil al servicio de los operadores territoriales y urbanísticos. En este sentido la tesis puede constituir un instrumento de apoyo de apreciable utilidad.

Además, se pretende mostrar una visión de la evaluación ambiental como instrumento para la planificación sostenible del territorio, analizándose líneas de actuación que puedan compatibilizar el desarrollo de nuevos crecimientos urbanos con la conservación de los valores ambientales del territorio.

En definitiva, se trata de establecer una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico. Para ello, se estudia la planificación en cascada territorial: estatal, autonómica, y local, desde una perspectiva integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales.

Por último, con el propósito de ahondar en la regulación normativa medioambiental de la Comunidad Valenciana, se indica la cartografía disponible en el Sistema de Información Territorial⁴ (SIT) elaborada por la consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, recogiendo e indicándose la información geográfica de la Comunidad Valenciana así como los vínculos y afecciones territoriales a considerar en el análisis territorial del planeamiento, que pueden ser

⁴ *Sistema de Información Territorial*, la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo dispone de gran cantidad de información cartográfica temática, así como con una enorme variedad dentro de la misma. Desde la página web se permite el acceso a todas estas capas: Espacios Naturales Protegidos, Biodiversidad, Calidad Ambiental, Caza y Pesca, Infraestructura Verde, Sistema de Información Urbanística, Serie temática de la antigua COPUT, Temática forestal, Senderos e instalaciones recreativas, Planes de Acción Territorial, Ocupación del suelo, Residuos, Vivienda, Puertos, Arquitectura, Playas y PATFOR. Para poder acceder a la mencionada cartografía se puede utilizar el visor cartográfico o la carga de servicios WMS (para usuarios SIG), disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial>.

consultados en la página web de la consellería con competencia material y en el geoportal Terr@sit (www.terrasit.gva.es).

3. Aspectos metodológicos

Siguiendo a UMBERTO ECO⁵ *“una de las primeras cosas que se han de hacer para empezar a trabajar es proponerse un plan de trabajo... que comprende el título, el índice y la introducción. Un buen título ya es un proyecto...”*

Un índice-hipótesis habría de tener la siguiente estructura:

1. *Estado de la cuestión*
2. *Las investigaciones precedentes*
3. *Nuestra hipótesis*
4. *Los datos que podemos ofrecer*
5. *Análisis de los mismos*
6. *Demostración de la hipótesis*
7. *Conclusiones y orientaciones para el trabajo posterior”.*

Así, en el caso concreto de este trabajo, la estructura formal, como se ha indicado en el epígrafe precedente, se ha organizado en cinco capítulos, iniciándose con el estudio del procedimiento de la evaluación ambiental (EA) desde el punto de vista conceptual, normativo y procedimental, y evolucionando hasta llegar al verdadero núcleo de la investigación, como es el análisis pormenorizado de todos aquellos condicionantes de la planificación territorial y urbanística en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En efecto, como acabamos de apuntar la tesis se estructura en cinco capítulos, de los nueve del índice inicial como hipótesis de trabajo, tras una laboriosa tarea de síntesis y de profundizar en los dos objetivos anteriormente señalados, con la intención de no dispersarnos en análisis y pronunciamientos estériles, tras años de recopilación de

⁵ ECO, U., *Como se hace una tesis*, Ed. Gedisa Mexicana, Méjico, D.F., 2004, págs. 122-123.

material y bibliografía, lo que, al fin y al cabo, me servirá para continuar avanzando en la línea de investigación ahora iniciada.

El trabajo llevado a cabo para el desarrollo de esta investigación ha ido reestructurándose y pasando por diferentes fases, que pueden resumirse en las siguientes. La primera y principal, de elección del tema y proposición del índice. Al efecto, nos planteamos la redacción del esquema de contenidos y la necesaria planificación del trabajo.

Una segunda fase de análisis y de investigación, consistente en la recopilación y estudio de las fuentes bibliográficas para conocer en profundidad el objeto del trabajo. Así, ha sido imprescindible el examen de manuales, obras de referencia, artículos doctrinales y herramientas electrónicas (revistas y páginas webs). Todas estas fuentes, que han sido citadas en nota a pie de página, figuran recogidas en el elenco final de bibliografía, en la que se adjuntan todos los datos necesarios para facilitar el acceso a estas fuentes. Este análisis bibliográfico no ha sido suficiente, sin embargo, para abordar algunas cuestiones, dada la exigua bibliografía sobre estudios completos en la materia, como por ejemplo en el caso de algunos riesgos ambientales, siéndome de utilidad la experiencia en este campo al efecto de solventar esta contingencia. Con todo, me ha sido de gran ayuda el conocimiento de la administración autonómica valenciana en el ámbito de la evaluación ambiental, sirviéndome para un buen planteamiento de contenidos, todo el extenso trabajo realizado con anterioridad en la elaboración de informes ambientales, y en la contestación de consultas y recursos.

Asimismo, ha sido necesaria la revisión normativa de cuantos textos legales han sido promulgados en el terreno que nos interesa, lo que nos ha hecho remontarnos hasta la primera regulación de la EIA. Además, considero oportuno destacar que una parte relevante de esta investigación ha sido la recopilación e identificación de las herramientas informáticas disponibles con información valiosa sobre el territorio e indispensable para el planificador.

Tras esta fase de investigación y análisis, estuve en disposición de acometer la labor expositiva de redacción del borrador del trabajo y aporte de conclusiones críticas, dando respuesta a las diferentes cuestiones planteadas en la etapa inicial del trabajo, para posterior revisión y plácet del Director de esta tesis doctoral.

En el capítulo primero el propósito ha sido establecer el marco necesario en cuanto a la aplicación concreta de la evaluación ambiental para hilvanar y abordar con garantías los capítulos siguientes. Con este objetivo, se ha acometido el origen y encuadre conceptual del procedimiento de la evaluación ambiental, estableciéndose de manera clara la definición de términos básicos, que en la práctica son utilizados pero plantean alguna confusión terminológica. Además, he considerado de interés en ese capítulo inicial, tratar las primeras estructuras organizativas y competenciales de la administración ambiental en la UE y en la Comunidad Valenciana.

En el capítulo segundo se avanza en la materia objeto de estudio para abordar el análisis de la legislación de la evaluación ambiental. Así, he considerado oportuno no limitar el trabajo a lo establecido en la vigente legislación sobre la evaluación ambiental estratégica, sino que se parte de la primigenia evaluación de impacto ambiental, abordándose en función de la jerarquía normativa y origen de la legislación medioambiental, siguiéndose el mismo esquema metodológico para analizar tanto la EIA como la EAE, esto es, en primer lugar el derecho comunitario, y, correlativamente, su transposición al ordenamiento jurídico estatal español, y en última instancia el marco regulador de la EA en la Comunidad Valenciana.

El tercer capítulo se centra en el análisis del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica en la normativa autonómica valenciana, iniciándose con las competencias y procedimientos para la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico, y estableciéndose una diferenciación precisa entre órgano sustantivo y órgano ambiental, dedicándose el último epígrafe al procedimiento para la tramitación de las actuaciones territoriales estratégicas (ATEs), como instrumento *ad hoc* de ordenación del territorio.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis pormenorizado de los factores ambientales y de las afecciones legales que condicionan la ordenación territorial y urbanística. Para ello, abordamos en primer lugar la concreción de los términos factores y afecciones legales, dedicando especial cometido al estudio de los nuevos paradigmas de la ordenación del territorio y el urbanismo, como son la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) y la Infraestructura Verde (IV).

El último capítulo pretende analizar y evaluar los riesgos ambientales y territoriales, algunos de los cuales impiden la transformación del medio físico, como información imprescindible para el planificador y demás interesados.

En los capítulos cuarto y quinto, que constituyen el núcleo central de la tesis, algunas afecciones legales y riesgos ambientales se han tratado de manera sucinta, pero a mi juicio suficiente para conocer la normativa sectorial en la materia y la cartografía oficial disponible, lo que, en síntesis, ha sido la intención del trabajo.

Se dedica una epígrafe final a las conclusiones, donde, en definitiva, se trasladan de manera concisa las distintas conclusiones contenidas en cada epígrafe de la tesis.

Finalmente, se acompaña un elenco de bibliografía, recogida en su totalidad en el texto, así como una relación de otras fuentes consultadas para la elaboración de la tesis, que no necesariamente han sido citadas en la redacción final del trabajo, pero que, sin duda, me servirán para continuar con la investigación ahora iniciada.

CAPÍTULO PRIMERO. LA GÉNESIS DEL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

En este capítulo inicial he considerado necesario analizar los antecedentes de la política europea en materia de protección del medio ambiente⁶, así como, el marco conceptual del procedimiento de evaluación ambiental (EA), a nivel comunitario, estatal y autonómico en el ámbito de la Comunidad Valenciana, como premisa y

⁶ Entre las distintas acepciones de medio ambiente pueden citarse las siguientes:
MARTÍN MATEO lo define como el *“medio circundante de la vida, las características esenciales de la biosfera o esfera de la tierra donde habitan los seres vivos”*, *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1995, pág.21.
En palabras de BETANCOR RODRÍGUEZ, A., es *“aquella parte del ordenamiento jurídico que regula las actividades humanas con incidencia o impacto ambiental significativo o importante con el objetivo de proteger la naturaleza”*, *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pág.45.
JORDANO FRAGA apunta que, *“Para Giannini, el ambiente, en su primera acepción, está constituido por las bellezas naturales, los centros históricos, los parques naturales, los parques florifaunísticos y los bosques. Su segundo significado se refiere a la prevención y represión de las actividades que contribuyen a la degradación del suelo, de la contaminación del aire y de las aguas terrestres y marinas. Por último, su tercer sentido se corresponde con la problemática de la ordenación del territorio, elección de localizaciones para instalaciones, individualización de los usos, etc”*, en *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Biblioteca de Derecho Privado, nº 59, Bosch, Barcelona, 1995, pág.64.
ORTEGA ÁLVAREZ, L., I., *El concepto de Medio Ambiente, en Tratado de derecho ambiental*, ORTEGA ÁLVAREZ, L., I, ALONSO GARCÍA, M., C., DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 31-54: *“No es fácil dar una definición acabada de lo que constituye el Derecho del medio ambiente. Se trata, en efecto, de un concepto compuesto por dos términos en parte redundantes y de una gran ambigüedad. Cuando nuestro Tribunal Constitucional se ha enfrentado a esta esta definición gramatical (STC 102/1995) concluía que por esta vía se llegaba a un concepto de medio ambiente que consistiría en “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales y culturales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de vida”*.
En el art. 1 del Reglamento de Actividades Molestas Insalubres y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/61, de 30 de noviembre, por **primera vez se utiliza la expresión medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico**: *“Evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se les aplica indistintamente en el mismo la denominación de actividades, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza, pública o privada, e impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”*.

fundamentos imprescindibles para profundizar con garantías en el citado procedimiento aplicado al planeamiento, como núcleo central de esta tesis.

En este punto, como es sabido, en las sociedades desarrolladas la conciencia social por el medio ambiente se ha ido intensificando al abrigo de los avances científicos relativos a la protección del ecosistema. A partir de los años sesenta del siglo XX la preocupación generalizada por el medio ambiente ha propiciado la aparición de instrumentos jurídicos cuya finalidad es proteger el medio natural, acompañada de una actuación global promovida por diversas instituciones internacionales.

En ese sentido, en el ámbito del derecho estatal español, la protección ambiental viene impuesta por el derecho comunitario o derecho de la Unión, como lo denomina VERCHER NOGUERA⁷, y es de obligatoria observancia para todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE), a través de instrumentos internacionales como son las directivas, primacía incuestionada como señalan MARTÍN MATEO⁸ y GÓMEZ OREA⁹, como precursores del derecho ambiental español y de la evaluación ambiental, respectivamente. En esa misma línea se ha manifestado ESTEVE PARDO¹⁰ sobre la dimensión netamente supraestatal que tiene el derecho internacional en la protección del medio ambiente.

⁷ VERCHER NOGUERA, A. afirma que *“el Derecho Comunitario es actualmente denominado Derecho de la Unión, aunque en la práctica se siguen utilizando ambos términos”*, en *Algunos planteamientos y reflexiones en relación al efecto directo de las Directivas Comunitarias en Medio Ambiente y la posibilidad de aplicar las mismas con el objeto de completar normas penales en blanco*, Revista Penal núm.33, enero 2014, pág.209.

⁸ MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pág.37.

⁹ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación de Impacto Ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003, pág.102.

¹⁰ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid 2014, pág.18.

En efecto, VERCHER NOGUERA¹¹ respecto a la indiscutible preeminencia del derecho de la Unión sobre el derecho de los Estados miembros pone de manifiesto lo siguiente:

*“En segundo lugar están las directivas, las cuales pretenden eliminar las contradicciones entre las disposiciones normativas de los Estados miembros o suprimir sus diferencias, de manera que **entre todos ellos se impongan los mismos mínimos materiales**. Por ello, la directiva solamente es obligatoria respecto a los objetivos que persigue o se propone, teniendo libertad los Estados miembros respecto a la elección de la forma y los medios para alcanzar los objetivos trazados en la Unión en el marco del ordenamiento jurídico nacional. Todo lo cual supone que la directiva debe de transponerse en la normativa nacional, siendo el Estado miembro libre de elegir la forma de la norma o acto interno que estime más apropiado para garantizar el “efecto útil” de las directivas. En consecuencia, esa transposición debe realizarse en la forma de una disposición normativa lo suficientemente obligatoria que no pueda ser modificada “a discreción” por la Administración nacional. Las directivas pueden ir dirigidas a todos o a algunos Estados miembros”.*

Asimismo, SAURA ESTAPÀ¹², al hilo de la prevalencia del derecho comunitario sobre el derecho estatal de los Estados miembros, con motivo de la aprobación de la

¹¹ Cfr. VERCHER NOGUERA, A. sobre la aplicación de las directivas comunitarias puede citarse: *Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente, Jurisprudencia y notas*, DJ núm. 64, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

El Derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico (dir.), Consejo General del Poder Judicial (Estudios de Derecho Judicial), Madrid, 2005.

Algunos planteamientos y reflexiones en relación al efecto directo de las Directivas Comunitarias en Medio Ambiente y la posibilidad de aplicar las mismas con el objeto de completar normas penales en blanco, Revista Penal núm.33, enero 2014, pág.209.

MARTÍNEZ DE MUNIÁIN, E.V., *La legislación europea del Medio Ambiente: su aplicación en España*, Colex, Madrid, 1991.

¹² SAURA ESTAPÀ, J., *A propósito de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Revista Catalana de Dret Public, diciembre 2014.

Respecto de la aplicación de los tratados apunta:

- Se establece la obligación de “todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado” de “respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte” (art. 29), con una especie de presunción de que los tratados son “de aplicación directa” (“a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, ha puesto de relieve el vacío legislativo que viene a cubrir la nueva normativa española:

*“El 27 de noviembre de 2014 las Cortes Generales han aprobado la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE de 28 de noviembre), **norma que viene a llenar un vacío legislativo de más de 35 años** en los que el Reino de España ha regulado una de sus fuentes de derecho de mayor rango a través de algunos artículos de la Constitución, un Decreto pre-constitucional¹³ y la referencia directa al “tratado de tratados” por excelencia, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. La Ley de Tratados internacionales recién aprobada pone fin a esta situación anómala y pretende ajustar nuestro ordenamiento jurídico al mandato constitucional y convencional, codificando a su vez una larga práctica administrativa en materia de tratados y acuerdos internacionales”.*

En este punto, ARZOZ SANTISTEBAN¹⁴, por su parte, destaca que la transposición o incorporación de las directivas al ordenamiento interno es una de las actividades normativas más delicadas que tienen que abordar las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea. El Conseil d'État francés y el Consejo de Estado español dedicaron en 2007 y 2008 respectivamente, sendos informes a la

aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes”), lo que aplaudimos fervorosamente (art. 30.1).

- Respecto de su rango normativo, los tratados internacionales “prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno... salvo las normas de rango constitucional” en línea con el art. 96 CE, aunque no se desarrolla en este punto un posible alcance constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos en vigor y ratificados por España al hilo del art. 10.2 CE (art. 31).
- Como hemos dicho, la Ley permite al Consejo de Ministros autorizar la aplicación provisional de los tratados, con la razonable obligación de que no pueda haber aplicación provisional de los tratados a los que se refiere el art. 93 de la Constitución, aunque sí de los tratados del 94.1, sin ninguna autorización parlamentaria. Además, se echa en falta alguna salvaguarda que impida que lleguen a las Cortes tratados internacionales ya agotados, cuya aplicación “provisional” ha consumado toda su vigencia.

¹³ Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales, BOE de 8 de abril de 1972.

¹⁴ ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Métodos de transposición y requisitos jurídicos europeos e internos, en la obra colectiva Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics nº 85, disponible en: http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_85.pdf, (consultada el 23 de febrero de 2014), págs.75-76.

inserción del Derecho de la Unión en el derecho interno¹⁵. De forma sintética puede decirse que la actividad de incorporación de las directivas europeas al ordenamiento interno está sometida a requisitos jurídicos europeos y a condicionantes y requisitos jurídicos derivados del ordenamiento interno. Los condicionantes internos pueden ser de diversos tipos: básicamente, de carácter constitucional (p. ej., la reserva de ley), derivados de la distribución competencial en los Estados compuestos y relativos a la técnica legislativa.

Como se ha dicho, la prevención en materia de medio ambiente es uno de los pilares básicos de la normativa europea, y, actualmente, los principios fundamentales e inspiradores de la acción comunitaria se encuentran recogidos en los arts. 191 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁶, firmado en Roma en 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones hasta la actualidad (hasta 1992 Tratado CEE, de 1992 hasta 2009 Tratado CE "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea": y finalmente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la actual denominación Unión Europea).

Así, la evolución de la política ambiental europea ha seguido la siguiente secuencia cronológica, plasmada, sucintamente, en estos correlativos tratados:

– **Tratado de la Comunidad Económica Europea (Roma 1957)**

El Tratado constitutivo de la CEE o Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), firmado en Roma en 1957, no contempló entre sus objetivos la protección al medio

¹⁵ *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Ministerio de la Presidencia, Consejo de Estado/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2008, disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>. (consultada el 20 de diciembre de 2013).

¹⁶ *Legislación Unión Europea, Euro-Lex*, Servicio de publicaciones UE, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (consultada 20 de diciembre de 2013).

ambiente, como indica PLAZA MARTÍN¹⁷, ya que por aquellos años primigenios de la integración comunitaria no se había hecho patente los problemas medioambientales.

Además, siguiendo a CUYÁS PALAZÓN¹⁸ debe reconocerse que la política medioambiental y muy específicamente su cuerpo normativo no se asentó firmemente hasta hace escasos años. En realidad, en los tratados constitutivos no existía una base jurídica clara y sólida para la implantación de esta política y no fue hasta la celebración de la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo los días 5 a 16 de junio de 1972¹⁹, en que la Unión tomó conciencia de la necesidad de formular una política propia en materia de medio ambiente, tal y como se consensuó en la Cumbre de París de 9 de octubre de 1972.

– Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht 1992)

El Tratado de la CE, conocido como de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, reúne en un mismo conjunto que califica como Unión Europea, las tres Comunidades (Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y la CEE) y las cooperaciones políticas institucionalizadas en los ámbitos de política exterior, de defensa, de policía y de justicia. En este tratado se modifica el nombre de CEE que se convierte en CE. Además, se crea la Unión Económica y Monetaria, establece nuevas políticas

¹⁷ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág.41.

¹⁸ CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Tesis Doctoral, Universitat de Girona, abril 2005, pág.31.

¹⁹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2006, pág. 25, “*la Declaración de Estocolmo fue tan novedosa, en la idea ya manida en la actualidad, de que los recursos naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, plasmada en el principio 2: Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga*”.

comunitarias (educación, cultura, cooperación al desarrollo, cohesión) y desarrolla las competencias del Parlamento Europeo.

En este punto, como afirma CUYÁS PALAZÓN²⁰ este tratado, respecto a lo que ahora interesa, introdujo por primera vez en el plano del derecho comunitario una definición formal del desarrollo sostenible en su art. 2, que trataremos más detalladamente en epígrafes posteriores, y, que establecía:

“La Comunidad tiene por misión.....promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento durable y no inflacionista respetando el Medio Ambiente”.

– **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Ámsterdam 1997)**

Este Tratado (TCE), en síntesis, permitió ampliar las competencias de la Unión, se establecieron medidas destinadas a aproximar la Unión a sus ciudadanos y la posibilidad de cooperación más estrecha entre algunos Estados miembros (cooperaciones reforzadas), y en materia de medio ambiente²¹ se modificó la redacción inicial del art. 2, mantenida posteriormente por el de Niza, quedando como sigue:

*“La Unión tendrá los siguientes objetivos:
promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicar, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado”.*

²⁰ CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2007, pág. 96.

²¹ Véase como el Tratado de Ámsterdam en su exposición de motivos ya emplea el término derecho sostenible como principio inspirador de la política ambiental europea: *“DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”.*

En este punto, QUINTANA LÓPEZ²² de las variaciones que introdujo este tratado respecto al anterior destaca la incorporación de un nuevo artículo 6, por tanto en el umbral o en los principios del TCE, que obligó a integrar las exigencias de protección ambiental en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad con objeto de fomentar el desarrollo sostenible, previsión que, aunque no era rigurosamente novedosa, ya que con anterioridad al Tratado de Ámsterdam ya formaba parte del art. 130 R2 TCE hecho en Maastricht, pretendía reforzar el principio para que no solo se proyectara sobre las políticas, sino también sobre las acciones comunitarias.

– Tratado de Niza (2001)

Este tratado se dedica esencialmente a los «asuntos pendientes» de Amsterdam, es decir, a los problemas institucionales vinculados a la ampliación de la UE que no se resolvieron en 1997. Con las disposiciones de este tratado se refuerza el concepto de derecho sostenible como pilar de la política ambiental europea, y, como afirma FIGUEROA ALEGRE²³, Niza no incorporó ningún cambio relevante en las disposiciones en cuanto al medio ambiente, sin embargo, sí introdujo novedades en relación con las instituciones y los procesos de toma de decisión y que sin duda influyeron en la gestación del Derecho ambiental comunitario²⁴.

²² QUINTANA LÓPEZ, T., *La evaluación ambiental. Hitos de su evolución*, en *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág.23.

²³ FIGUEROA ALEGRE, I.V., *El derecho ambiental en el ámbito de la Comunidad Europea*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, nº 19, 2009.

²⁴ Además, el Tratado de Niza impulsó el Sexto Programa de Acción comunitaria en materia de medio ambiente, y desde que entró en vigor hasta julio del 2012, se fijaron como principales metas de la Comunidad la lucha contra el cambio climático, la protección de la naturaleza y la biodiversidad, del medio ambiente, la salud y la calidad de vida, entre otras. Véase el Sexto Programa de Acción en www.europa.eu.

– Tratado de la Unión Europea (Lisboa 2007)

El Tratado de Lisboa introdujo importantes reformas, puso fin a la denominación de Comunidad Europea, a la vez que suprimió la antigua estructura de la UE y estableció un nuevo reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros. Asimismo, se introducen modificaciones en el modo de funcionamiento de las instituciones europeas y en los procesos de toma de decisiones, que trataremos al abordar la técnica legislativa de la UE.

Así, el objetivo era mejorar el proceso decisorio en una Unión ampliada que en 2007 constaba de 27 Estados miembros. Además, supuso la reforma de varias políticas interiores y exteriores de la UE. En particular, dota a las instituciones de la capacidad de legislar y les otorga competencias en nuevos ámbitos políticos.

Además, una particularidad de las directivas, que se considera conveniente señalar por el avance que supuso en la difusión y conocimiento de las mismas, es que hasta el Tratado de Maastricht no existía obligación legal de publicarlas, tal y como apunta ARZOZ SANTISTEBAN²⁵:

“Con anterioridad al Tratado de Maastricht, las directivas que tenían como destinatarios a todos los Estados miembros también solían ser publicadas, pero no existía una obligación legal. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, se publican preceptivamente en el DOUE las directivas que tienen como destinatarios a todos los Estados miembros. Actualmente, desde el Tratado de Lisboa, se publican tanto las directivas que se adopten con arreglo a un procedimiento legislativo como las directivas que tienen como destinatarios a todos los Estados miembros (art. 294.1 y 2 TFUE)”²⁶.

²⁵ ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Métodos de transposición y requisitos jurídicos europeos e internos*, en Transposición de directivas y autogobierno. *El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico...* op.cit., pág.129.

²⁶ Considero de interés señalar que el problema podría plantearse, desde el punto de vista de la publicidad, respecto a las directivas que no hubieran sido objeto de publicación general en el DOUE, bien por haberse adoptado antes de la existencia de una obligación legal en este sentido, bien por no tener a todos los Estados miembros como destinatarios.

En síntesis, considero oportuno resaltar que el decisivo impulso de la política comunitaria en materia de medio ambiente fue la adopción del Acta Única Europea²⁷ firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, dado que introdujo nuevos preceptos y especialmente en la Parte Tercera relativa a “*Los fundamentos y la política de la Comunidad*” estableció un Título VII dedicado al Medio Ambiente, que a través de tres artículos define los objetivos y elementos de la acción medioambiental de la Comunidad Europea²⁸. Dicha Acta fue ratificada por España, que había ingresado en la CEE en 1986, mediante la suscripción del pertinente instrumento de ratificación²⁹ el 9 de diciembre de 1986, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 1987.

1.1. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Para continuar avanzando en el estudio del proceso de evaluación ambiental, se considera conveniente abordar los fundamentos rectores de la política ambiental de la UE, que como se ha señalado, se basa en el art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y tiene como objetivos prioritarios la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, así como la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas

²⁷ Acta Única Europea, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_es.htm Art. 130 R 1. La acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto:

- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- Contribuir a la protección de la salud de las personas.
- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

²⁸ *Estrategia de la AEMA (2004-2008)*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 2004.

²⁹ BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987.

regionales o mundiales del medio ambiente, en especial, la lucha contra el cambio climático, como ha puesto de relieve GONZALO MIGUEL³⁰.

Y, al efecto, el Título XX TFUE dedicado al medio ambiente, y en concreto el art. 191, según la versión consolidada del tratado de 2012³¹ DOUE núm. C 326 de 26 de octubre, dispone:

“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,*
- la protección de la salud de las personas,*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,*
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”.*

Con todo, los principios medioambientales, como muchos otros conceptos generales contenidos en la legislación, como la subsidiariedad o la igualdad de trato,

³⁰ Sobre el cambio climático puede citarse una interesante publicación de GONZALO MIGUEL, C., *Comentarios a la creación en la Comunidad Valenciana de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático*, Revista Actualidad Jurídica Ambiental, AJA, disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-comision-de-coordinacion-de-politicas-de-cambio-climatico/>.

³¹ Sobre los objetivos ambientales de la UE, el citado art. 191 TFUE continua diciendo:

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles,
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión,
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción,
- el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

deben ser precisados por las instancias jurisdiccionales y su alcance está muy vinculado a la evolución de la jurisprudencia, que en cierto modo se ve influida por los valores sociales y políticos que prevalecen en la sociedad, como ha puesto de manifiesto LÓPEZ RAMÓN³², y, más detalladamente el Informe³³ sobre la aplicación del derecho de la UE elaborado por la Comunidad de Madrid, que dispone:

*“La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en noviembre de 1993, conocido como Tratado de Maastrich, supuso un nuevo avance, por varios aspectos. **En primer lugar introdujo el concepto de “crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente”**, estableció explícitamente el principio de cautela en el artículo 174 (antiguo artículo 130 R del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) que sienta las bases de la política medioambiental.*

***El Tratado elevó las medidas medioambientales a la categoría de “políticas”** y estableció el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, salvo para medidas tales como la fiscalidad medioambiental o la ordenación del territorio que siguen sometidos a la regla de la unanimidad. Este paulatino proceso que hemos ido reseñando no ha estado libre de ciertas incoherencias como la existencia de bases jurídicas contradictorias o la diversidad de procedimientos decisorios, contradicciones que se pretendieron resolver en la redacción del nuevo Tratado de Ámsterdam”.*

En resumen, la política medioambiental europea se basa en los principios de cautela, prevención, rectificación en la fuente y en el famoso principio de “quien contamina paga” sancionado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dentro del cuerpo de “Principios directores referentes a los aspectos económicos de las políticas ambientales en su perspectiva internacional”³⁴, como apunta MARTÍN MATEO³⁵ que destaca de entre los referidos principios el de acción preventiva, definiéndolo como:

³² LÓPEZ RAMÓN, F., *Evolución del derecho europeo del medio ambiente*, comunicación en IX Simposio sobre Cooperativismo y Desarrollo Rural- Desarrollo y Medio Ambiente, Huesca, España, 1996.

³³ *Informe sobre la evolución del derecho de la UE*, Centro de documentación europea de la Comunidad de Madrid, Medio Ambiente, disponible en: <http://www.madrid.org/europa>, (consultada el 23 de febrero de 2014).

³⁴ Adoptado por el Consejo de la OCDE de 26 de mayo de 1972.

³⁵ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1991, pág. 212.

“El principio de acción preventiva implica la posibilidad de adoptar medidas de protección del medio ambiente aun antes de que se haya producido la lesión del mismo, siempre que se constate científicamente la existencia de un peligro real de deterioro ambiental”.

En esa línea, a mi juicio, puede afirmarse que las técnicas preventivas como la autorización ambiental integrada o la evaluación ambiental surgen a la luz del referido principio de acción preventiva, como trataremos en el epígrafe 2.2 siguiente. BETANCOR RODRÍGUEZ³⁶, por su parte, estima que el principio de cautela, también conocido como el principio de precaución, introducido con el Tratado de Maastricht³⁷, refuerza el principio de acción preventiva, al permitir la actuación en aras de la reducción de los posibles riesgos ambientales, sin necesidad de que exista una plena certeza científica. De manera que, aunque el tratado exige tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles (artículo 191.3 TFUE), su actuación no precisa estar respaldada por unas bases científicas incontrovertidas. De hecho, en su Comunicación sobre la utilización del principio de cautela, de 2 de febrero de 2000, la Comisión afirmó que este principio se refiere a casos en los que se han identificado riesgos potencialmente peligrosos para el medio ambiente, derivados de un fenómeno, producto o proceso, pero la información científica es insuficiente, incierta o no concluyente, de forma que no puede determinarse con suficiente certeza el riesgo en cuestión.

Así, la configuración de este principio ha sido subrayada por ESTEVE PARDO³⁸ como la más importante y novedosa aportación en aras de resolver o superar las

³⁶ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2014, pág.268.

³⁷ *Legislación UE*, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm (Maastricht), (consultada el 8 de enero de 2013).

³⁸ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.57, *“...la precaución, cuyas raíces pueden encontrarse en la virtud aristotélica de la prudencia, es un componente natural del Derecho, particularmente del Derecho Ambiental, cualquier autorización está impregnada por la idea de precaución desde el momento en que con ella se pretenden permitir únicamente las actividades con un controlado impacto sobre el medio ambiente: cualquier medida cautelar -el término,*

frecuentes situaciones de incertidumbre que al Derecho Ambiental se le plantean. Esa importancia ya fue señalada en el Consejo Europeo de Niza³⁹ celebrado del 7 al 9 de diciembre de 2000, donde se adoptó un texto desprovisto de carácter normativo: la Comunicación sobre el uso del principio de precaución que confirma en líneas generales las orientaciones que respecto a este principio había señalado anteriormente la Comisión, existiendo además pronunciamientos judiciales sobre la relevancia del principio de cautela, y, entre todas, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), C-127/02 de 7 de septiembre de 2004⁴⁰:

*“Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase, por analogía, en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 50, 105 y 107). Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que **implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables, permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats**, de conformidad con el tercer considerando y el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”.*

Posteriormente, el Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente (PAM), que se adoptó en 2002, definió las prioridades y los objetivos de la política

perfectamente arraigado en la legislación y práctica jurídica, es bien elocuente al respecto-, adoptada por los tribunales, en materia de medio ambiente o cualquier otra, esta inequívocamente presidida por la idea de precaución o cautela”.

³⁹ EUR-LEX, El acceso al derecho de la UE, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1398156753528&uri=CELEX:62002CJ0127>. (consultada el 8 de enero de 2013).

⁴⁰ Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, InfoCuria, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>, (consultada el 10 de enero de 2013).

medioambiental europea hasta 2012, concentrada en cuatro ámbitos de acción prioritarios: el cambio climático, la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y la gestión sostenible de los recursos y los residuos. Se completaba con siete estrategias temáticas referidas a los ámbitos siguientes: la contaminación atmosférica, los residuos, el medio ambiente marino, los suelos, los plaguicidas, los recursos naturales y el medio ambiente urbano.

Asimismo, con el objeto de hacer balance del Sexto PAM, la Comisión Europea elaboró una serie de conclusiones recogidas en su Comunicación de julio de 2011⁴¹, estimando que *“durante la última década, el PAM ha contribuido a que la legislación medioambiental aborde casi todos los ámbitos de este tema, tal como se desprende con claridad de la evaluación final del 6º PAM (2002-2012) adoptada recientemente”*.

En efecto, en relación con los principales logros registrados en materia de medio ambiente en los últimos diez años, la citada Comunicación de 2011 señala que han sido la ampliación de la Red Natura 2000 hasta abarcar casi el 18% de la superficie terrestre de la UE, como se tratará en el capítulo 4, la introducción de una política general sobre sustancias químicas y la acción política en relación con el cambio climático. Sin embargo, considero que hay que avanzar en lo referido a la aplicación de las normas y objetivos acordados por la UE y mejorar la protección de la biodiversidad, el suelo y la calidad del agua.

Otro aspecto positivo reseñable es que el 6º Programa ha logrado proporcionar un marco global para la política medioambiental europea. Por otro lado, según mi juicio, la aplicación inadecuada del Derecho de la UE en materia de medio ambiente por parte de los Estados miembros también ha sido determinante, como factor restrictivo en el avance de la política ambiental europea, tal y como abordaremos en epígrafes posteriores.

⁴¹ *Página oficial de la UE*, disponible en: http://europa.eu/index_es.htm, (consultada el 9 de septiembre de 2011).

En este punto, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ⁴² respecto al Séptimo Programa ambiental de la UE (2013-2020), en vigor, que se abordará específicamente en el siguiente capítulo, sobre los objetivos que debe acometer este PAM resalta los siguientes:

“Asimismo, el Parlamento Europeo considera que el nuevo programa debe «constituir un marco de carácter global que permita abordar tanto los desafíos recurrentes como los emergentes en materia de medio ambiente y sostenibilidad, teniendo en cuenta las medidas existentes y previstas», y que «para la próxima década, el VII PAM debería proporcionar a las administraciones nacionales y locales, los ciudadanos, las empresas y los inversores la claridad y la previsibilidad necesarias sobre las opciones medioambientales de la UE», estimando que el mismo «debería enviar un sólido mensaje político al resto del mundo y contribuir a la gobernanza internacional del medio ambiente»”.

En definitiva, considero que en treinta años, la acción medioambiental europea ha pasado de un enfoque corrector de determinados problemas específicos a un enfoque más transversal, preventivo e integrado. El *desarrollo sostenible*, término ciertamente manido en nuestros días, ya se incluyó entre los objetivos de la Unión en el Tratado de Ámsterdam en 1997, y se ha reforzado la integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas comunitarias. Asimismo, se ha facilitado la posibilidad de que un Estado miembro aplique normas más estrictas que las normas armonizadas, siempre que sean compatibles con el Tratado y se comuniquen a la Comisión.

En ese sentido, SEVILLA MERINO⁴³ apunta que el art. 149.1.23^a CE atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas

⁴² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), una nueva visión medioambiental del futuro*, Ecoiuris: la página del medio ambiente, disponible en: <http://www.ecoiurislapagina.com/content/Inicio.aspx>, (consultada el 12 de marzo de 2014), págs.1-21.

⁴³ SEVILLA MERINO, I., *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, REVL, núm.220, 1983, págs. 633 y ss.

adicionales de protección, vid. Disposición Final Tercera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, conocida como ley de evaluación ambiental estratégica, que establece el título competencial en materia medio ambiente:

“Esta ley tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, excepto el título III, las Disposiciones adicionales segunda apartado segundo, sexta, y séptima, y la Disposición final cuarta apartado tercero, que se aplicarán a la Administración General del Estado y sus organismos públicos”.

En esa misma línea, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, sentencias 64/1982, de 4 de noviembre, 170/1989, de 19 de octubre, 149/1991, de 4 de julio, 102/1995, de 26 de junio, y 101/2005, de 20 de abril, esta competencia habilita al Estado para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino europeo que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva (art. 45.2 CE), en el bien entendido que la legislación básica del Estado cumple no sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir también niveles de protección más altos establecidos por las Comunidades Autónomas, y así, entre todas, en la STC 69/2013, de 14 de marzo, cuyo Fundamento Jurídico Primero⁴⁴ dispone:

⁴⁴ *Buscador de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23365>.

“Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental ... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9).”

“En cuanto a los criterios específicos que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material, reproducimos ahora en sus elementos esenciales la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, por resultar plenamente aplicables al presente proceso constitucional:

*El **primero de estos criterios** se concreta en que ‘en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D] in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’ (STC 102/1995, FJ 8).*

*El **segundo criterio** consiste en que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, **cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos**, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho’ (STC 102/1995, FJ 9).*

*El **tercer criterio** a tener en cuenta ... es el relativo al alcance de la ‘afectación transversal’ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras).*

*Conviene que nos detengamos en este punto y **fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias**, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener **Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE**”.*

En consecuencia, sentado lo anterior, mi posición sobre este punto, es que aunque la norma constitucional atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica en materia de medio ambiente, esta cumple no sólo una función de

uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero es indiscutible que las Comunidades Autónomas pueden establecer niveles de protección más estrictos.

Asimismo, otra cuestión que considero necesaria afrontar en este capítulo inicial, de manera introductoria, es la técnica legislativa europea en materia de medio ambiente, significándose que la mayoría de los actos de la Unión en esa materia se adoptan con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Así, el art. 294 (antiguo art. 251 TFCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, regula el procedimiento ordinario seguido en el Parlamento Europeo, que se inicia con la presentación de una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

En efecto, este procedimiento sustituye al anterior llamado de codecisión, y supuso un incremento de la legitimidad democrática de la UE, ya que implica la intervención del Parlamento Europeo como colegislador junto con el Consejo. Con el tiempo, se ha convertido en el procedimiento legislativo más utilizado. A mi juicio, la particularidad de este proceso radica en que el Consejo y el Parlamento se sitúan en condiciones de igualdad, las dos instituciones adoptan los actos legislativos en primera lectura o en segunda lectura. Si al finalizar la segunda lectura, las dos instituciones aún no han llegado a un acuerdo, se convoca un Comité de Conciliación⁴⁵.

⁴⁵ Parlamento Europeo, disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>. (consultada 11 de marzo de 2014).

Primera lectura

El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.

Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.

El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

Además, la regla de voto en este procedimiento legislativo es la mayoría cualificada. Con el objeto de facilitar la toma de decisiones y reforzar la eficacia del procedimiento, el Tratado de Lisboa procedió a una nueva definición de la mayoría cualificada. En adelante, esta mayoría se alcanza al reagrupar al menos el 55% de

Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo: aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo:

rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado:

propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.

Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada:

aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado: no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.

El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

Conciliación

El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.

La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Tercera lectura

Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento

Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

- 1) Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

los Estados miembros que representan al menos al 65% de la población de la UE. Cuando el Consejo no decide sobre una propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada debe entonces alcanzar al menos el 72% de los Estados miembros que representen como mínimo el 65% de la población. Dicho sistema atribuye, por tanto, un voto a cada Estado miembro, teniendo en cuenta su peso demográfico. El Tratado de Lisboa también estableció una minoría de bloqueo compuesta por al menos cuatro Estados miembros representantes de más del 35% de la población de la UE.

Asimismo, este nuevo sistema de votación por mayoría cualificada se aplica desde el 1 de noviembre de 2014. No obstante, hasta el 31 de marzo de 2017 todo Estado miembro podrá solicitar, en cada caso, que se tome una decisión según las reglas en vigor antes del 1 de noviembre de 2014 (es decir, según la mayoría cualificada definida en el Tratado de Niza)⁴⁶.

En síntesis, a modo de conclusión final, considero oportuno destacar que los principios medioambientales europeos que emanan de los distintos tratados internacionales, y que rigen la política europea en materia de medio ambiente, son de indiscutible valor normativo, por su finalidad protectora del medio ambiente, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas, pero, cabe señalar, que en la práctica aún es necesario un avance importante en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España, podemos afirmar que algunos procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales, como trataremos en epígrafes posteriores.

⁴⁶ *Información UE*, Madrid Puerta Europa, disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1172235508555&language=es&pagename=MPDE%2FPage%2FMPDE_pintarContenidoFinal (consultada el 4 de julio de 2014).

1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Se ha considerado conveniente abordar, sucintamente, el concepto de desarrollo sostenible dado que es un término sobre el que se asienta toda la normativa ambiental europea desde su acuñamiento, y, en consecuencia, sobre el que pivota el procedimiento de evaluación ambiental que nos interesa.

En este punto, como ha puesto de relieve DE VINCENTIIS⁴⁷, el origen del concepto de desarrollo sostenible se remonta a los años sesenta del siglo pasado, y, al efecto dice:

*“El término “desarrollo sostenible” hace su primera aparición en un documento oficial en el **texto de acuerdo firmado por treinta y tres países africanos en 1969, bajo los auspicios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza**. Aunque fue esta la primera forma de aplicación concreta de este concepto, su historia se remonta muchos años antes. Desde la última década del siglo XIX se encuentran huellas en los debates y discusiones entre Thomas Malthus - defensor de la “teoría apocalíptica” sobre el futuro de la especie humana - y Marie Jean Antoine Condorcet, quien teorizó, al contrario, una época caracterizada por seres humanos capaces de garantizar a las generaciones futuras felicidad y no solo la mera existencia”.*

Así, como constata JUSTE RUIZ⁴⁸ el desarrollo sostenible no es un concepto estrictamente ecológico o de pensamiento ambientalista. El desarrollo sostenible tiene un claro soporte económico, es más, su noción va ligada a la economía y en la práctica se creó como límite a la soberanía económica de los Estados respecto de sus propios recursos naturales y riquezas con el fin de matizar su libertad de disposición.

⁴⁷ DE VINCENTIIS, G., *La evolución del concepto de desarrollo sostenible*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, núm. 26-27, noviembre 2014, disponible en: <http://huespedes.cica.es/gimadus/>, (consultada el 26 de noviembre de 2014).

⁴⁸ JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág.439.

Siguiendo a JACOBS⁴⁹, JIMÉNEZ HERRERO⁵⁰ y a LLENA MACARULLA⁵¹, tras la cumbre de Río de Janeiro en 1992 en la conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) el concepto de desarrollo sostenible o sostenibilidad, ha ido extendiéndose y ganando interés en todos los ámbitos sociales, tanto institucionales como empresariales, y geográficos, es decir tanto a nivel internacional, como nacional e incluso regional o local. De este modo, la triple base en la que se basa la sostenibilidad (económica, medioambiental y social) se ha ido desarrollando en las distintas propuestas y estudios realizados.

Asimismo, como apunta PIÑAR MAÑAS⁵² se recoge también la definición aportada por el Banco Mundial según el cual el desarrollo sostenible es “*un proceso de administración de una cartera de activos que permita preservar y mejorar las oportunidades que tiene la población*”.

En resumen, a mi juicio, considero oportuno destacar que el desarrollo sostenible, como principio que fundamenta el Derecho Ambiental europeo y el estatal de los Estados miembros, como puso de relieve el Ministerio competente en materia de medio ambiente⁵³, y, en concreto, en el caso de la Comunidad Valenciana, ya se puso de relieve en el Preámbulo de la Ley 4/2004, de 30 de junio, del Consell, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), al citar el desarrollo sostenible, como principio inspirador del urbanismo valenciano, en un claro intento de

⁴⁹ JACOBS M., *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Icaria, Barcelona, 1997.

⁵⁰ JIMÉNEZ HERRERO, L. M., *Desarrollo sostenible*, Pirámide, Madrid, 2000.

⁵¹ LLENA MACARULLA, F., *El pacto mundial (global compact) de Naciones Unidas y el medio ambiente*, Universidad de Zaragoza, disponible en: <http://ciberconta.unizar.es/docencia/contmed/PACTOMUNDIAL.pdf>, (consultada el 3 de marzo de 2014), págs.1-2.

⁵² PIÑAR MAÑAS, J.L., *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, págs.157 y ss.

⁵³ *Manual práctico de derecho ambiental*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1993.

acoger el espíritu de la normativa medioambiental europea, pero que en la práctica puede afirmarse que ha quedado desvirtuado por el desmesurado desarrollo de suelo en esta Comunidad durante el periodo 1997-2007, como abordaremos en epígrafes posteriores.

1.2.1. El precursor de la sostenibilidad: El informe Brundtland

En este punto, GARCÍA GARCÍA⁵⁴, LORA-TAMAYO VALLVE⁵⁵, ALMENAR ASENSIO⁵⁶ y la doctrina mayoritaria⁵⁷, atribuyen al informe Brundtland el acuñamiento del término desarrollo sostenible, y, aunque no pueda reclamar el derecho de primogenitura como hemos visto en el epígrafe anterior, lo bien es cierto que este informe sin duda ha tenido el mérito de llevar a primer plano la expresión y de ser el difusor entre la opinión pública de todo el mundo.

Así, se trata de un Informe socio-económico elaborado el 13 de septiembre de 1987, tras tres años de trabajo de expertos de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland. Originalmente, el informe se tituló “*Our Common Future*”⁵⁸ literalmente Nuestro Futuro Común, utilizándose por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. En efecto, es

⁵⁴ GARCÍA GARCÍA, M^ªJ., *Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento urbano descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana*, Revista Aragonesa de la Administración Pública. 33, (España), 2008, págs.217- 246.

⁵⁵ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2006, pág.26.

⁵⁶ ALMENAR ASENSIO, R., BONO MARTÍNEZ, E., GARCÍA GARCÍA, E. (dirs.), *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*, Universitat de València, Fundació Bancaixa, Valencia, 2000.

⁵⁷ *Libro blanco de la educación ambiental en España*, MAGRAMA, Madrid, junio 1999, pág.15.

⁵⁸ *Nuestro futuro común, Capítulo 2: Hacia el Desarrollo Sostenible*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ONU, disponible en: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, (consultada 2 de marzo de 2014).

sinónimo de mejora, de progreso, indica un cambio hacia una situación preferible a la de esa época, 1987, que conduce a una transformación positiva.

Del mismo modo, los objetivos de desarrollo sostenible no son sólo cuantitativos sino también cualitativos. Una política para la consecución de la sostenibilidad extiende estos objetivos en una dimensión más amplia del tiempo, garantizando la calidad y la riqueza de la vida a las generaciones futuras, como afirma DE VINCENTIIS⁵⁹.

Además, los **objetivos** del citado informe pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Satisfacer las necesidades humanas.
- Llevar a cabo dos tipos de restricciones: **ecológicas**, es decir, la conservación de nuestro planeta Tierra: **morales**: renunciar a los niveles de consumo a los que no todos los individuos puedan aspirar.
- Crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen las necesidades anteriores, es decir, en los países pobres.
- Control demográfico, referido principalmente a las tasas de natalidad.
- No poner en peligro los sistemas naturales que sostienen la vida en la Tierra. La conservación de los ecosistemas debe estar subordinada al bienestar humano, pues no todos los ecosistemas pueden ser conservados en su estado virgen.
- El uso de los recursos no renovables debe ser lo más eficiente posible.

En efecto, el informe advertía que el desarrollo sostenible requiere entender que la inacción traerá consecuencias: se deben cambiar las estructuras institucionales y fomentar las conductas individuales positivas en relación a los objetivos anteriormente descritos, planteamientos que fueron íntegramente acogidos en la Jornadas del

⁵⁹ DE VINCENTIIS, G., *La evolución del concepto de desarrollo sostenible...* op.cit., pág.3.

Centro de Educación Ambiental⁶⁰ en sus distintas ponencias. Buen ejemplo del valor de este término, venía resaltado en el Preámbulo de la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, del Consell, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), que cita el desarrollo sostenible, haciendo referencia expresa al informe Brundtland, como indicador de la nueva realidad, formulando una regulación que estableciera el marco donde tuvieran cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial.

Y, en ese sentido, puede citarse a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁶¹ que afirma que en desarrollo de la citada ley de ordenación del territorio valenciana, para la consecución del desarrollo sostenible de las ciudades la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), derogada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, (LOTUP), estableció las directrices relativas a la sostenibilidad del urbanismo valenciano. Así, el art. 45 LUV disponía que las directrices definitivas de la estrategia de evolución

⁶⁰ *Introducción al Derecho Ambiental de la Comunidad Valenciana*, Curso organizado por el Centro de Educación Ambiental (CEA), Generalitat Valenciana, Valencia, 5 al 21 de abril de 2005.

A modo de conclusión final se dijo que: *“La aportación capital del Informe Brundtland consiste en dejar claramente establecidos los vínculos entre modelos de desarrollo y problemática ambiental, formulando una propuesta de acción que se plantea como desarrollo sostenible, y que viene a ser aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las formas de vida de las generaciones futuras”*.

⁶¹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La ordenación del territorio a nivel europeo y autonómico*, Revista española de la función consultiva Nº 5, Monográfico urbanismo y ordenación del territorio, Enero-Junio 2006, pág.53.

“Los municipios ejercerán su competencia de planificación urbanística, con los límites que impongan los valores territoriales, naturales, paisajísticos, culturales dignos de protección y la disponibilidad de recursos en su término municipal (artículo 82: “planificación urbanística sostenible”). En este sentido, los municipios velarán porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por decreto o establecidos en los planes de acción territorial que afecten a su término (artículo 82 LOTPP).

Pues bien, por referencia entonces a las cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística “el planeamiento municipal podrá sobrepasar, por causa justificada, los umbrales establecidos. En tal supuesto, los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad cuyos parámetros se determinarán por la normativa reglamentaria, a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida” (artículo 84 LOTPP)”.

urbana y ocupación del territorio del planeamiento urbanístico fijarían criterios y objetivos que tuvieran por finalidad la consecución de la sostenibilidad del municipio y, en consecuencia, obtuvieran una evaluación ambiental favorable, siendo esos criterios los siguientes:

1. La utilización racional del suelo⁶².
2. El uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad.
3. La protección del medio natural.
4. La prevención de riesgos naturales o inducidos.
5. La ordenación del litoral.

⁶² Se transcribe el art. 45.1 LUV por cuanto lo considero pionero en la fijación de criterios sostenibles en materia de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana:

- a. *Fijarán el criterio intensivo o extensivo de ocupación del suelo que se propone para el desarrollo urbanístico respecto a cada parte del término municipal, justificando expresamente la asignación de intensidades de edificación o tipos edificatorios que conlleven alta densidad urbana o modelos de ocupación dispersa del territorio.*
- b. *Indicarán de forma expresa el índice máximo de ocupación de suelo a los efectos previstos en la legislación de ordenación del territorio y protección del paisaje.*
- c. *Establecerán los criterios para dirimir la posible incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización y las necesidades de ampliación de la red primaria que eso exija cuando se trate de aumentar la superficie de suelo urbanizable en principio prevista por el plan.*
- d. *Determinarán la secuencia lógica del desarrollo y las condiciones objetivas que regulen la incorporación al proceso urbanizador de las previsiones ya fijadas en el planeamiento en los términos señalados en el punto 1, apartado b) del artículo anterior, así como también establecerán los criterios para dirimir la posible incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización y las necesidades de ampliación de la Red Primaria que ello exija cuando se trate de aumentar la superficie de suelo urbanizable en principio prevista por el Plan.*
- e. *Determinarán los criterios para preservar terrenos del proceso urbanizador aun cuando éstos no presenten valores ni riesgos naturales intrínsecos, tales como evitar conurbaciones no deseables, limitar expansiones hipertrofiadas del desarrollo urbano, asegurar corredores de recíproca comunicación entre espacios rurales, configurar entornos paisajísticos abiertos para dotar de calidad de vida a los núcleos urbanos, separar usos incompatibles, preservar el carácter intermunicipal del viario, evitar tanto la excesiva dispersión como la concentración de asentamientos u otros fines análogos tendentes a vertebrar el desarrollo urbano y territorial. Justificadamente las Directrices pueden prohibir las reclasificaciones en todo el término municipal.*

Al respecto, el Ministerio de Vivienda consciente de la importancia de fomentar un urbanismo más sostenible, publicó en el año 2010, a mi juicio, un estudio de referencia sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico español, elaborado por FARIÑA TOJO y NAREDO⁶³, donde después de recopilar, estudiar y analizar la legislación producida por las distintas Comunidades Autónomas, concluye con una serie de reflexiones para **conseguir a través de los mecanismos urbanísticos vigentes ciudades y territorios más sostenibles, destacando, para la consecución de tal fin, la necesaria imbricación de la legislación urbanística y la ambiental**, destacando por su interés el siguiente extracto:

*“Desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental todo parece indicar que no resulta demasiado positivo descentralizar con el grado máximo de exclusividad las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda...Sin embargo dado que las cuestiones ambientales ya no son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas se podría plantear la relación entre ambas como necesaria. Abordar determinadas cuestiones relativas al planeamiento urbanístico sostenible desde una perspectiva ambiental ayudaría a resolver determinados problemas que ahora se detectan de forma bastante clara al analizar las diferentes legislaciones autonómicas relacionadas con dicho planeamiento y las consideraciones ambientales a las que el mismo está sometido. **Probablemente sería interesante vincular la legislación estatal de suelo con la legislación ambiental, hasta el punto de que ambas pudieran llegar a constituir una única norma con capacidad para condicionar, en todo el territorio nacional, la incidencia ambiental de la planificación urbanística.** Existen múltiples ejemplos de cómo un deficiente enfoque del planeamiento urbanístico ha traído consigo daños irreparables para el ambiente en el que se desarrolla la vida de las personas, o para un medio natural que muchos casos no es sólo patrimonio de un Ayuntamiento o de una Comunidad Autónoma sino de todo el país o de toda Europa”.*

En efecto, esta interrelación apuntada por FARIÑA TOJO y NAREDO de formular un única norma estatal de suelo y ambiental con capacidad para regular condicionar, en todo el territorio nacional, la incidencia ambiental de la planificación urbanística, considero que es una cuestión imprescindible para la consecución de un urbanismo

⁶³ FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M., *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2010, pág.28.

más sostenible que a nivel legislativo trascienda de las divisiones político-administrativas y del territorio, dada la actual dispersión normativa de cada una de las Comunidades Autónomas en materia de planeamiento urbanístico desde la óptica de la sostenibilidad, y en esa misma línea puede citarse a DEL OLMO ALONSO⁶⁴, SÁNCHEZ SÁEZ⁶⁵ y a McHARG⁶⁶.

En síntesis, como he puesto de manifiesto, el principio de sostenibilidad que en su formulación parecía quimérico, con el transcurso del tiempo ha devenido en uno de los principios fundamentales e inspirador de las políticas europeas en materia de medio ambiente y, en nuestro caso, españolas y regionales, aunque cabe señalar que con algunos planteamientos urbanísticos ha quedado totalmente desvirtuado.

1.2.2. La implementación del principio de desarrollo sostenible

A. La innovación en la gestión pública: la Agenda 21

Siguiendo con el análisis de los distintos hitos internacionales que han ido implementando y asentando el principio de desarrollo sostenible a nivel europeo, según LORA-TAMAYO VALLVE⁶⁷ la promoción de este principio por parte de la ONU devino en un documento llamado Agenda 21, iniciado el 22 de diciembre de 1989 con la aprobación en la asamblea extraordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York de una conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo, recomendada por el informe Brundtland y con la elaboración de borradores del programa, que culminó con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida

⁶⁴ DEL OLMO ALONSO, J., *Urbanismo y medio ambiente: dos realidades jurídicas inseparables*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008, págs.429 y ss.

⁶⁵ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., *Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008, págs. 575 y ss.

⁶⁶ McHARG, IAN L., *Proyectar con la naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona, 2000.

⁶⁷ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2006, pág.34.

como Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, en donde representantes de 179 gobiernos acordaron adoptar el programa 21 a favor de la sostenibilidad.

En palabras de REAL FERRER⁶⁸ “*uno de los resultados visibles de la Cumbre es que todos los países se aprestan a dotarse de abundante y moderna legislación ambiental, dando lugar a una oleada de normasCon todo, se sientan las bases de los mayores progresos realizados hasta entonces y no solo se suscribe la Declaración de Río y se adopta la Agenda 21, sino que se aprueban el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Convenio Marco sobre Cambio Climático*”.

Asimismo, como han puesto de manifiesto BORRÀS PENTINAT⁶⁹ y GARCÍA RUBIO⁷⁰ la Agenda 21 Local es un extraordinario precursor de la innovación en la gestión pública, toda vez que su adopción requiere buscar acuerdos sociales, racionalizar procesos, introducir criterios de calidad y ofrecer nuevos estándares en la prestación de servicios. Por este motivo, debe tenerse en cuenta el principio de responsabilidad compartida y colaboración para la implantación de estrategias de desarrollo sostenible a nivel local, por lo que se insta a las autoridades locales a la búsqueda de consenso y a iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones cívicas y empresariales e industriales locales y empresas privadas para aprobar la Agenda 21 Local.

⁶⁸ REAL FERRER, G., *La construcción del Derecho Ambiental*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 1, Pamplona, España, 2002, pág.7.

⁶⁹ BORRÀS PENTINAT, S., *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008, pág.17.

⁷⁰ GARCÍA RUBIO, F., *El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental*, Ecoiuris: la página del medio ambiente, 24 febrero 2015, disponible en: http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcpIVmVdZhZAzO2dvPfee-999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrlHz9-fB8_lorZ7LONb3bo2dvbebi_-wsv87opquVnezu79-mzfXxQnF8_raZvrlf5Z-dZ2eS_cJG1bV5_9qxoplmpf_1e-fVnXxy_OX11dvz_AL3AHZJVAAAAWKE (consultada el 26 de marzo de 2015).

En definitiva, continuando con REAL FERRER desde el punto de vista conceptual el nuevo paradigma es el desarrollo sostenible, el tránsito de lo cuantitativo a lo cualitativo.

B. El avance de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad: La Carta de Aalborg

En este punto, como consecuencia de los objetivos fijados por la ONU en el informe Brundtland, en aras de un futuro sostenible, y, con la visión común de la creación de ciudades sostenibles, entre otras cuestiones, en mayo de 1994 se celebraron unas jornadas bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg y organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI).

Así, la Carta de Aalborg fue aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994, y consta de tres partes⁷¹:

Parte I: Declaración de consenso: las ciudades europeas hacia: la sostenibilidad.

Parte II: Campaña de ciudades europeas sostenibles.

Parte III: Participación en las iniciativas locales del Programa 21: planes de acción local en favor de sostenibilidad.

Además, cabe destacar que fue firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. El proyecto de la Carta fue debatido por más de 600 participantes de la Conferencia de Aalborg. Así, las ciudades, y unidades territoriales firmantes se comprometieron a participar en las

⁷¹ *Carta de Aalborg, Campaña de Ciudades Sostenibles*, disponible en: <http://www.sustainable-cities.org>, (consultada el 27 de enero de 2014).

iniciativas locales de la Agenda 21 de Naciones Unidas⁷² y a desarrollar programas hacia un desarrollo sostenible, a la vez que iniciaron la campaña de ciudades europeas sostenibles. Al respecto, puede citarse un interesante estudio de HOUGH⁷³ sobre la relación entre la ciudad y la naturaleza, que a mi juicio guarda íntima conexión con el concepto de sostenibilidad.

En efecto, uno de los compromisos de la Carta era la consecución de una ocupación del suelo sostenible⁷⁴, y llama poderosamente la atención y considero relevante destacar, que ya en aquella fecha 1994, se reconociera la importancia de aplicar unas políticas eficaces de ordenación del territorio que implicaran una evaluación ambiental estratégica de todos los planes, que, según mi juicio, sería el sustrato de lo que posteriormente fue la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conocida como directiva de evaluación ambiental estratégica (EAE).

⁷² *Agenda 21 Naciones Unidas*, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/>, (consultada el 26 de enero de 2015).

⁷³ HOUGH, M., *Naturaleza y ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1998.

⁷⁴ Considero de interés destacar que en la Carta de Aalborg, Parte I. Declaración de consenso, Compromiso I.8 para una ocupación del suelo sostenible, **aparece ya el término evaluación ambiental estratégica**: “Nosotras, ciudades, reconocemos la importancia de que nuestras autoridades locales apliquen unas **políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes**. Debemos aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más grandes de proporcionar eficaces servicios públicos de transporte y de suministro de energía, manteniendo al mismo tiempo la dimensión humana del desarrollo. Al emprender programas de renovación del centro de las ciudades y al planificar nuevas zonas suburbanas, tratamos de asociar diferentes funciones con el fin de reducir la movilidad. El concepto de interdependencia regional equitativa debe permitirnos equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas”.

1.3. EL MARCO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

En este epígrafe considero oportuno abordar una serie de conceptos fundamentales y necesarios para mejor claridad expositiva del presente trabajo, bien por el carácter polisémico de algunos o por ser difusos o imprecisos.

1.3.1. La evaluación ambiental

Sobre el origen de la evaluación ambiental la doctrina es pacífica y unánime al situarlo en Estados Unidos, tal y como apuntan, entre todos, MARTÍN MATEO, GÓMEZ OREA, ESTEVE PARDO, BORDERIAS URIBEONDO y MUGURUZA CAÑAS, FARIÑA TOJO, JORDANO FRAGA y MARTÍNEZ DE LA VALLINA⁷⁵, con la aprobación de la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (*The National Environmental Policy Act*, NEPA), al abrigo de los primeros movimientos ecologistas, que no diferenciaba entre la evaluación de proyectos y la de políticas, planes y programas como señala GÓMEZ OREA⁷⁶, y cuyo articulado disponía:

"Todas las instancias de gobierno identificarán y desarrollarán métodos y procedimientos que contribuyan a que en el menor tiempo posible los factores ambientales sean tomados en cuenta en la toma de decisiones técnicas y económicas".

⁷⁵ Cfr. sobre los antecedentes de la evaluación de impacto ambiental, entre otros, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, pág. 305.: GOMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2014, pág. 15.: ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág. 64.: BORDERIAS URIBEONDO, M^a.P. y MUGURUZA CAÑAS, C., *Evaluación de impacto ambiental*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2008, pag.64.: FARIÑA TOJO, J., *La protección del patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Ediciones Akal, Madrid, 2000, pág. 130.: JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995: MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente-Generalitat Valenciana, 2013, pág. 15.

⁷⁶ GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, M., *Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)*, en FARINOS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011, pág.169.

En esa línea, entre otros muchos, JORDANO FRAGA⁷⁷, MARTÍNEZ DE LA VALLINA⁷⁸ y REAL FERRER⁷⁹, y la totalidad de la doctrina autorizada, estiman que si hubiera que dar una fecha a este acontecimiento sería diciembre de 1969, si bien entró en vigor en enero de 1970, cuando en Estados Unidos se adopta la NEPA, que incluye la exigencia para determinadas actuaciones de realizar una evaluación de impacto ambiental, al respecto ROSA MORENO⁸⁰ apunta que se trata de la primera institución jurídica propiamente ambiental.

Así, la intención de la NEPA se puede sintetizar en los puntos siguientes:

- Potenciar la comprensión de los sistemas ecológicos y la importancia del mantenimiento de los recursos naturales.
- Establecer una política y una administración ambiental⁸¹ que compatibilizara el desarrollo de las actividades productivas con las personas y el medio ambiente.
- Crear un Consejo supervisor con capacidad decisoria de Calidad Ambiental.

Del mismo modo, la NEPA dispuso, lo que fue, a mi juicio, un gran avance metodológico del procedimiento de evaluación ambiental, que todas las administraciones que planificaban un proyecto debían elaborar un informe sobre sus efectos en el medio ambiente, esto es, el conocido informe de impacto ambiental, como resalta SWEGLE⁸².

⁷⁷ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, pág.455.

⁷⁸ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente... op.cit., pág.15.

⁷⁹ REAL FERRER, G., *La construcción del Derecho Ambiental...*op.cit., págs.73-93.

⁸⁰ ROSA MORENO, J., *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, pág.29.

⁸¹ Sobre la administración ambiental puede citarse a JORDANO FRAGA, J., *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho*, Revista de administración Pública, núm. 173, mayo-agosto 2007, pág. 101 y ss.

⁸² SWEGLE, T., *Desarrollo de las leyes ambientales y su aplicación*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), 2008, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2954/11.pdf>, (consultada 2 de febrero de 2014).

En ese sentido, DE LA MAZA⁸³ apunta que en los años siguientes a la promulgación de la NEPA otros países también idearon evaluaciones propias de impacto ambiental (basadas en NEPA) y en 1976 ya contaban con esta herramienta Australia, Canadá, Francia, Irlanda y Nueva Zelanda. Sin embargo, la mayor expansión de este método preventivo fue a partir de 1985, cuando la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) la adoptó como un requisito para todos los países miembros.

No obstante lo anterior, podemos afirmar, que el origen de la legislación ambiental europea, y, por ende, de la instauración de la evaluación ambiental, no viene derivada de leyes ambientales americanas, como la NEPA, sino de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), como analizaremos en el capítulo 3 siguiente.

Como es sabido, la Directiva EIA se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental⁸⁴, cuyo Preámbulo define *ex novo* en el ordenamiento jurídico español la evaluación ambiental como:

*“Las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una técnica generalizada en todos los países industrializados, recomendada de forma especial por los organismos internacionales y singularmente por el PNUMA, OCDE y CEE que, reiteradamente, a través de los programas de acción, las han reconocido como el **instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente**, hasta el extremo de dotarla, en el último de los citados, de una regulación específica, como es la Directiva 85/377/CEE de 27 de junio de 1985.*

Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y

⁸³ DE LA MAZA, C.L., *NEPA's Influences in Developing Countries: The Chilean Case*, Environmental Impact Assessment Review, 21, 2001, págs.169-179.

⁸⁴ BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986.

confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada”.

Efectivamente, puede afirmarse, siguiendo a ESCARTIN ESCUDÉ⁸⁵, que el objetivo de la evaluación ambiental, en relación con la materia urbanística y territorial que nos interesa, es introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre planes con incidencia importante en el medio ambiente, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos efectos derivados de la ordenación urbanística proyectada.

En otro orden, considero oportuno precisar en cuanto a técnica de la evaluación ambiental, que no debe confundirse con el procedimiento administrativo de la EA, y actualizando la definición de MARTÍNEZ DE LA VALLINA⁸⁶: *“es el conjunto de estudios que se realizan para identificar, predecir, interpretar, así como para prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pudieran causar a la salud, el bienestar humano o el entorno”.*

Así, MARTÍN MATEO⁸⁷, por su parte, considera que la EA *“es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho Público”.*

En definitiva, como quiera que se hace necesario exponer de manera precisa el concepto legal de la evaluación ambiental, se recoge el establecido en la vigente Ley

⁸⁵ ESCARTIN ESCUDÉ, V., *La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 27, 2005, págs.181-198.

⁸⁶ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*, ICARO-Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia, 1998, pág.38.

⁸⁷ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit, pág. 303.

21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁸⁸, que sirve tanto para planes como para proyectos:

“Procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. La evaluación ambiental incluye tanto la «evaluación ambiental estratégica» como la «evaluación de impacto ambiental»”.

1.3.2. El órgano sustantivo

Otro de los conceptos básicos de la EA, más manidos en nuestros días pero apenas utilizado hasta hace unos años, es el de órgano sustantivo, y para establecer una definición precisa se ha acudido directamente a las fuentes normativas ambientales europeas, españolas y autonómica en el caso de la Comunidad Valenciana, a la vez de abordar cómo se ha ido acomodando el término en las mismas.

Así, llama la atención que ni en la primera directiva sobre evaluación ambiental, Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, ni en la primera legislación española en la materia, esto es, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental⁸⁹, aparece el término órgano sustantivo, refiriéndose al mismo genéricamente como órgano competente de la autorización o aprobación de un proyecto.

Igualmente, tampoco encontramos la definición de órgano sustantivo en la primigenia normativa de evaluación ambiental de la Comunidad Valenciana, plasmada en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto

⁸⁸ BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

⁸⁹ BOE núm. 15, de 30 de junio de 1986.

Ambiental⁹⁰, no siendo hasta el año 2012 cuando se recoja el término en esta legislación autonómica, añadiéndose al efecto un párrafo 2º al artículo 6 mediante la Ley 10/2012, 21 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat⁹¹, que establece:

“Corresponde al órgano sustantivo, entendido éste según la definición establecida en el Real decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, la iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos que se instruyan en aplicación del régimen sancionador regulado en los artículos 19 y siguientes de dicho texto refundido, o norma que lo sustituya, sobre proyectos privados que deban ser autorizados por la Generalitat o por entidades de la administración local de la Comunitat Valenciana”.

En consecuencia, a nivel del uso del término en la legislación española, será en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos⁹² (TRLEIA), cuando encontremos una definición clara y precisa del concepto de órgano sustantivo en su art. 2.2:

“Aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar o para aprobar los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental”.

En este punto, considero conveniente destacar que dicha definición ha sido actualizada por la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del TRLEIA⁹³, que dispone:

“Aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar, para aprobar o, en su caso, para controlar la actividad a través de la declaración responsable o comunicación de los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental. Cuando un proyecto se vea afectado por diversos conceptos que precisen

⁹⁰ DOCV núm. 1021, de 8 de marzo de 1989 y BOE núm. 87 de 12 de abril de 1989.

⁹¹ DOCV núm. 6931, de 27 de diciembre de 2012.

⁹² BOE núm. 23, de 26 de enero de 2008.

⁹³ BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2010.

autorización, aprobación o, en su caso, control de la actividad y que se hubieren de otorgar o ejercer por distintos órganos de la Administración Pública estatal, autonómica o local, se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquellas”.

En ese sentido, el citado concepto establecido en el RDL 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (TRLEIA), lo encontramos en la normativa de evaluación ambiental aplicable a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁹⁴, conocida como ley de evaluación ambiental estratégica (LEAE), pero cabe resaltar que no se recoja el concepto en el artículo 2 dedicado a las definiciones, si no que se emplea sin más en el texto normativo sin establecer previamente su definición, lo que a mi juicio, habitualmente supone una dificultad añadida para el entendimiento de cualquier norma.

Por el contrario, la legislación urbanística vigente en la Comunidad Valenciana, LOTUP, para facilitar la comprensión de la nueva normativa, cuestión distinta es la posición donde se recoge, como trataremos en el capítulo 2, si alberga una definición expresa del referido término⁹⁵:

“Órgano de la administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa”.

Siguiendo a MARTÍNEZ DE LA VALLINA⁹⁶, se recoge la definición propia de los años 90 del siglo pasado, como la *“Autoridad competente sustantiva, que, conforme a la legislación aplicable al proyecto o plan de que se trate, ha de conceder*

⁹⁴ BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006.

⁹⁵ Art. 48 Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

⁹⁶ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit, pág. 245.

la autorización para su realización, o la aprobación definitiva para su vigencia y ejecución”.

Sentado lo anterior, como definición genérica de órgano sustantivo aplicable tanto para expedientes de evaluación ambiental de proyectos como de planes y programas, podemos colegir “como aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar proyectos o para aprobar planes y programas sometidos a evaluación ambiental”.

Así, centrándonos en la materia específica de este trabajo, la evaluación ambiental del planeamiento, cabe distinguir en función de la administración que apruebe un plan o programa, los siguientes órganos con competencia sustantiva:

- A) Si el plan o programa lo aprueba la Administración General del Estado, el órgano sustantivo será aquel con competencia sustantiva en la materia, por ejemplo, en el caso de expedientes de urbanismo o de ordenación del territorio, será el órgano competente del Ministerio que tenga atribuida dicha competencia.
- B) Si el plan lo aprueba la Generalitat Valenciana, el órgano sustantivo será aquel con competencia en la materia, por ejemplo, en el caso de expedientes de urbanismo o de ordenación del territorio, será el órgano competente en materia de urbanismo de la administración autonómica valenciana, esto es, la Comisión Territorial de Urbanismo o el Conseller/a cuando se trate de la aprobación de planeamiento de municipios de más de 50.000 habitantes, de la Consellería que ostente dicha competencia⁹⁷.

⁹⁷ Véase la distribución competencial para la aprobación del planeamiento en la Comunidad Valenciana establecida en el *Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat*, DOCV de 5 de octubre de 2011.

Art. 3. Competencias reservadas al/a la conseller/a:

Son atribuciones del/de la conseller/a, dentro de las competencias de ordenación de territorio, de evaluación ambiental y urbanismo de la Generalitat, las siguientes: 5. Aprobar definitivamente los

C) Si el expediente de planeamiento lo aprueba una entidad local, el órgano sustantivo será el pleno de la corporación municipal, o persona que tenga atribuida dicha competencia. Este supuesto únicamente cabrá cuando se trate de la aprobación de planeamiento o de sus modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada, dado que la aprobación de la ordenación estructural es de aprobación exclusiva autonómica, todo ello en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

1.3.3. El órgano ambiental

Otra cuestión conceptual que considero conveniente concretar, para mejor claridad expositiva de este trabajo, es el de órgano ambiental, que, al contrario que el concepto de órgano sustantivo que tarda tiempo en acuñarse, ya viene definido desde el primer texto normativo estatal en la materia, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental⁹⁸, en su art. 5:

“Se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, art. 5 de Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental”.

Consiguientemente, una breve definición sería la *autoridad administrativa competente en materia de evaluación ambiental*. Atendiendo a la normativa europea aplicable a la evaluación ambiental de planes y programas (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, conocida como de evaluación ambiental estratégica) transpuesta al ordenamiento jurídico español en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los

instrumentos de planeamiento que sean de competencia autonómica, cuando se trate de municipios de más de 50.000 habitantes.

Artículo 8. Atribuciones de las Comisiones Territoriales de Urbanismo
Las Comisiones Territoriales de Urbanismo tendrán las siguientes atribuciones:
1. Aprobar definitivamente los instrumentos de planeamiento, que sean de competencia autonómica, de municipios de menos de 50.000 habitantes.

⁹⁸ BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986.

efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), y a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana se recoge en la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, (LOTUP), la competencia para la formulación de los distintos informes ambientales (informe ambiental, Declaración Ambiental Estratégica.....etc.), la ostenta, dependiendo de la naturaleza del proyecto y por tanto de la Administración que ha de conceder la autorización, el siguiente órgano:

- a) Cuando el órgano sustantivo sea la Administración General del Estado, el órgano ambiental, o lo que es lo mismo, el que tiene competencia para formular la resolución ambiental de que se trate, será el órgano del Ministerio de Medio Ambiente que tenga atribuida la competencia en materia de evaluación ambiental, por ejemplo, planes de planificación viaria de carreteras estatales, planes que afecten dominio público hidráulico o a cualquier bien demanial de titularidad estatal, gaseoductos.....etc.
- b) Cuando el órgano sustantivo sea una administración autonómica, el órgano ambiental será el que tenga atribuida la competencia en materia de evaluación ambiental en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.

Así, descendiendo al nivel de la Comunidad Valenciana (CV) el órgano ambiental es el órgano autonómico, dependiente de la Consellería con competencia en materia de ordenación del territorio y medio ambiente que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa, y emite las preceptivas resoluciones ambientales para la aprobación del plan o programa, según establece el art.48 c) LOTUP.

En esa línea, siguiendo en el ámbito de la Comunidad Valenciana desde el año 1991⁹⁹ en el que se crea la administración ambiental a través de la institución de la Consellería de Medio Ambiente y durante 20 años hasta 2011, en el que se crea la Comisión de Evaluación Ambiental, el órgano ambiental ha sido un órgano unipersonal que recaía en el Director/a General competente en materia de evaluación ambiental, en virtud del Decreto 194/1991, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Medio Ambiente¹⁰⁰.

Además, sin propósito de extendernos, ya que en apartados precedentes se ha tratado los orígenes de la administración ambiental en la Comunidad Valenciana, en la época primigenia esta administración sectorial se denominaba Dirección General de Servicios Ambientales¹⁰¹, y para el desarrollo de sus funciones, el referido órgano

⁹⁹ Véase el Decreto 118/1991, de 16 de julio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el número y denominación de las Consellerías del Consell, DOCV núm. 1588, de 17 de julio de 1991, cuya exposición de motivos decía:

“La preservación y mejora del medio ambiente es la mayor garantía de calidad de vida de los ciudadanos: un medio ambiente que, con el deterioro evidente que sufre en los últimos decenios, plantea una grave problemática planetaria que cuestiona incluso el crecimiento económico en el que nuestra sociedad está inmersa.

Consciente de esta realidad, el Consell de la Generalitat Valenciana creó l'Agència del Medi Ambient a principios de 1989, y las Cortes Valencianas han aprobado numerosas leyes orientadas a satisfacer la creciente sensibilidad medioambiental, como la Ley de Parajes Naturales, la Ley de Ordenación del Territorio, la Ley de Impacto Ambiental, la Ley de Actividades Calificadas, etc.. Asimismo, la creación del Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo muestra la misma preocupación de la Generalitat Valenciana sobre unas bases más solidarias con los países de nuestro entorno y da a la investigación el relieve que merece.

Por ello, y para poder dar cumplido fin a la coordinación y gestión medioambiental, se requiere la creación de una nueva consellería que permita desarrollar plenamente la política medioambiental de la Comunidad Valenciana.

La Consellería de Medio Ambiente tendrá las competencias de la Agencia del Medio Ambiente, sin detrimento de que las pueda ampliar en el normal desarrollo de sus funciones”.

¹⁰⁰ DOCV núm. 1661, de 12 de noviembre de 1991.

¹⁰¹ Véase el Prólogo de GARAY MARTÍN, P. en *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2013.

directivo se estructuraba en dos servicios, el de Programación y Evaluación del Impacto Ambiental y el Servicio de Calidad Ambiental¹⁰².

A modo de ejemplo, respecto del resto de comunidades autonómicas, en Cataluña no se ha seguido la denominación clásica de órgano ambiental implantando desde 1986 en la ley de EIA, sino que ha venido denominándose Organismo administrativo de medio ambiente (*Organisme administratiu de medi ambient*), como señalan AMENÓS, PEÑALVER y TOLDRÀ¹⁰³.

En este punto, ESTEVE PARDO¹⁰⁴ lo denomina *órgano evaluador ambiental*, pero esta tesis acoge la denominación de órgano ambiental cuando tratamos la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y órgano ambiental y territorial en relación a la LOTUP.

Estatal.- El Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los planes que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado (planes de carreteras, gaseoductos.....).

¹⁰² Véanse las amplias competencias ambientales recaentes únicamente en dos órganos administrativos:

1. *Servicio de Programación y Evaluación del Impacto Ambiental*, al que le correspondía la propuesta de establecimiento de directrices para la ordenación de los recursos naturales: las evaluaciones de impacto ambiental, su estudio y declaración: el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las condiciones establecidas en la declaración de impacto ambiental: informar los instrumentos de planeamiento urbanístico: la instrucción y tramitación de los expedientes de actividades sujetas a calificación: las materias de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: informar a las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades e Impacto Ambiental: y la elaboración, formulación y propuesta de planes y programas medioambientales.
2. *Servicio de Calidad Ambiental*, al que le correspondía la planificación y coordinación planificación y coordinación de la gestión de los residuos sólidos, urbanos e industriales, en especial los tóxicos y peligrosos, así como de los procedimientos y técnicas de eliminación, tratamiento, recuperación, reciclaje y reutilización: y la vigilancia, el seguimiento y el control de la contaminación atmosférica, tanto acústica como gaseosa.

¹⁰³ AMENÓS A., PEÑALVER A., y TOLDRÀ LL., *Els drets del Medi Ambient*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Edicions El Mèdol, Tarragona, 1996, pág.92.

¹⁰⁴ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.71.

Autonómico Comunidad Valenciana.- Según el art. 48 c) LOTUP, es el órgano autonómico, denominado órgano ambiental y territorial dependiente de la Consellería con competencia en materia de ordenación del territorio y medio ambiente que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa, y decide sobre su concreta aplicación en el planeamiento, ejerciendo directamente las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo conforme a esta ley. Le corresponderá coordinar la intervención de todos los departamentos y órganos autonómicos con interés competencial en el plan a lo largo del proceso de elaboración del mismo, debiendo integrar colegiadamente la participación de aquéllos en el procedimiento para finalmente decidir sobre los requisitos sustantivos finales del proceso de evaluación a la vista de los informes y estudios emitidos o elaborados.

Avanzando en el análisis de la evolución, relevancia y complejidad que ha ido adquiriendo la evaluación ambiental en los últimos años, desde septiembre de 2011 el órgano ambiental competente en la Comunidad Valenciana es un órgano colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), creado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, cuya composición inicial fue modificada por el Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell¹⁰⁵, con el objeto de dar cabida en la Comisión a los jefes de servicio de los servicios territoriales de Urbanismo de Valencia, Alicante y Castellón,

¹⁰⁵ Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, DOCV núm. 7116, de 23 septiembre de 2013.

al jefe del servicio competente en materia de infraestructura verde y paisaje y al jefe del servicio competente en materia de ordenación del territorio¹⁰⁶.

En efecto, esta modificación operada en la constitución primitiva de la CEA dando entrada a profesionales de la administración autonómica en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, ha dado lugar a que la LOTUP se aparte del término clásico de órgano ambiental que han ido recogiendo las sucesivas normas ambientales estatales y autonómicas, y que cuando se refiere al mismo lo hace con la denominación *órgano ambiental y territorial*, cuya definición la encontramos en el art. 48 b) LOTUP:

“Órgano ambiental y territorial: es el órgano autonómico, dependiente de la consellería competente en ordenación del territorio y medio ambiente que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y territorial, formula las declaraciones ambientales y territoriales estratégicas, y que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa. Podrá delegarse el ejercicio de las competencias en esta materia en los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada definida en la presente ley y se acredite disponer de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.”

¹⁰⁶ Véase la composición de la CEA establecida en el art. 35 Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, Vocales, con voz y voto, en la Comisión de Evaluación Ambiental participarán en los debates y votaciones como vocales de la Comisión de Evaluación Ambiental los miembros que se relacionan a continuación, pudiendo delegar su asistencia en funcionarios con la categoría mínima de jefe de sección:

1. El/la subdirector/a general competente en materia de evaluación ambiental y territorial.
2. El/la subdirector/a general competente en materia del medio natural.
3. El/la subdirector/a general competente en materia de ordenación, planificación y actuaciones territoriales estratégicas.
4. El/la jefe/a del servicio competente en materia de coordinación urbanística y territorial.
5. El/la jefe/a del servicio competente en materia de evaluación ambiental estratégica.
6. El/la jefe/a del servicio competente en materia de impacto ambiental.
7. El/la jefe/a del servicio competente en materia de régimen jurídico e inspección.
8. Un representante de la Dirección General competente en materia de transportes y logística.
9. Los/las jefes/as de los servicios territoriales de Urbanismo.
10. El/la jefe/a del servicio competente en materia de infraestructura verde y paisaje.
11. El/la jefe/a del servicio competente en materia de ordenación del territorio.

Asimismo, para conocer la entidad de la Comisión de Evaluación Ambiental, considero de interés exponer las competencias que tiene atribuidas¹⁰⁷, y son las siguientes:

- 1. Adoptar acuerdos sobre la necesidad de someter un plan o programa a Evaluación Ambiental Estratégica en los términos previstos en los artículos 3.3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.*
- 2. Emitir los documentos de referencia a que se refiere el artículo 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, citada.*
- 3. Adoptar acuerdos sobre las memorias ambientales en las evaluaciones ambientales de planes y programas que se sometan a su consideración, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, citada.*
- 4. Emitir informe sobre los criterios estratégicos ambientales, los principios de sostenibilidad y los indicadores de los objetivos ambientales que deban incorporarse en las evaluaciones ambientales estratégicas.*
- 5. Emitir dictámenes y resolver consultas que puedan realizarse en relación con la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos en aplicación de la legislación valenciana.*

Parece oportuno señalar, que como quiera que la normativa sobre la constitución y regulación de la CEA no ha sido actualizada a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuestión por otro lado que consideramos innecesaria dado que no modifica el contenido del decreto constitutivo, si bien cualquier referencia a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), cabe entenderla efectuada a ley estatal de evaluación ambiental vigente.

En relación al régimen de funcionamiento de la CEA, al igual que otros órganos colegiados de esa administración autonómica como las Comisiones Territoriales de Urbanismo de las tres provincias de la Comunidad Valenciana, la Comisión se reúne

¹⁰⁷ Competencias recogidas en el art. 10 del Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat

en sesión ordinaria diez veces al año y en sesión extraordinaria cuando su presidente/a, o quien le sustituya, la convoque.

Hasta septiembre de 2015, el art. 16 del Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, atribuía a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial la competencia sobre evaluación ambiental estratégica y de proyectos¹⁰⁸.

Como inciso final, considero relevante señalar una de las novedades introducidas durante la tramitación parlamentaria de la nueva ley urbanística valenciana aprobada en julio de 2014 (LOTUP), a mi juicio, por el malestar de las corporaciones locales a la vista del anteproyecto de ley que mermaba la autonomía local en materia de planeamiento en favor de la Generalitat, que ha sido la incorporación de un párrafo final al art. 48.c), que permite la delegación de las competencias propias del órgano ambiental y territorial en la Comunidad Valenciana, a favor de los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten únicamente a la ordenación pormenorizada y que acrediten disponer de medios técnicos y personales suficientes, por tanto, aquellas corporaciones locales que tengan delegada dicha competencia serán a su vez, órgano ambiental y órgano sustantivo de los planes o programas que afecten a la ordenación detallada, y sean los competentes de su aprobación definitiva.

¹⁰⁸ **A fecha de cierre de esta tesis, septiembre de 2015, con la nueva estructura orgánica de la Generalitat la competencia de la evaluación ambiental ha sido atribuida a la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural.**

Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural. DOCV de 22 de septiembre de 2015.

La Generalitat ha separado orgánicamente la competencia de la evaluación ambiental del planeamiento (EAE) y de proyectos (EIA), de la aprobación del instrumento/proyecto, atribuyéndolas a dos Consellerías diferentes: la evaluación ambiental a la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, y el planeamiento territorial y urbanístico a la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Al respecto, en mi opinión, considero que en la práctica será difícil delegar las funciones del órgano ambiental en las corporaciones locales por falta de medios personales especializados en medio ambiente, a pesar de que algunos Ayuntamientos como Valencia, Peñíscola, Xàtiva, Gandía y Sagunto, entre aproximadamente unos 20 municipios, han solicitado la delegación de las competencias ambientales legalmente prevista en la LOTUP. Hasta la fecha de cierre de esta tesis no se ha pronunciado la consellería con competencia material en evaluación ambiental en la Comunidad Valenciana, aunque, parece ser que dicha delegación va a quedar supeditada a la efectiva acreditación de recursos técnicos propios, o, en su defecto, de la correspondiente consignación presupuestaria para garantizar la eventual contratación de técnicos especialistas en medio ambiente, a mi juicio, en el campo de la evaluación ambiental.

1.3.4. El órgano promotor

En este punto, para la concreción de otro término característico de la evaluación ambiental, se parte de la acepción institucional del término recogida por el Ministerio de Medio Ambiente¹⁰⁹ en su glosario, y, que acogemos en esta tesis:

“Aquel órgano de una administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento de para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación de impacto ambiental o de un proceso de evaluación ambiental estratégica”.

¹⁰⁹ *Glosario de términos*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, España, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/glosario.aspx>, (consultada el 13 de febrero de 2014). La **definición vigente en la Comunidad valenciana de órgano promotor** se recoge en el art. 48 a) LOTUP: *Es el órgano de la Administración autonómica o local competente que inicia el procedimiento de elaboración del plan o programa y que debe integrar los aspectos ambientales en su contenido, junto a los territoriales y funcionales.*

Los planes y programas de iniciativa privada se elaborarán bajo control y supervisión del órgano promotor público competente.

Asimismo, MARTÍNEZ DE LA VALLINA¹¹⁰ considera como tal “tanto a la persona física o jurídica que solicita una autorización o aprobación definitiva relativa a un proyecto privado, como a la autoridad pública que toma la iniciativa respecto a la aprobación o puesta en marcha de un proyecto”.

1.3.5. Las administraciones públicas afectadas

Son aquellas que resultan afectadas por el plan o programa, que deben ser consultados en su elaboración y que, a tal fin, identificará el órgano ambiental y territorial.

Además de los órganos competentes en ordenación de territorio y urbanismo, serán consultadas las administraciones públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural incluido en el patrimonio histórico, educación y sanidad.

1.3.6. El público

Con arreglo a la LEA: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones o grupos, constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación que no reúnan los requisitos para ser considerados como personas interesadas. Según la LOTUP: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones o grupos legalmente constituidos.

1.3.7. Las personas interesadas

En este punto, conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, se consideran interesados en el procedimiento de evaluación ambiental:

¹¹⁰ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit, pág. 245.

- 1.º Todos aquellos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 2.º Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, como recoge EMBID IRUJO¹¹¹, cumplan los siguientes requisitos:
 - i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental.
 - ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
 - iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental.

Al efecto de la LOTUP, considero oportuno apuntar que el concepto clásico de personas interesadas de la ley de evaluación ambiental estatal, utilizado desde la

¹¹¹ EMBID IRUJO, A., *El acceso a la justicia en materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Revista vasca de administración pública = Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1207-1229, disponible en: http://www.ivap.euskadi.net/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_pub/es_def/index.shtml, (consultada el 14 de enero de 2015).

primera normativa en la materia Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental¹¹², equivale al concepto de público interesado¹¹³.

1.3.8. Política, plan y programas

Bajo este epígrafe se aborda una de las cuestiones, a mi juicio, menos estudiadas y de la que, por ende, existe escasa bibliografía, por lo que se trata de conceptos difusos e imprecisos, a pesar de ser en la práctica fundamentales para entender la evaluación ambiental estratégica. Por ello, se hace necesario para una mejor comprensión del presente trabajo establecer una definición precisa de política, plan y programa (PPP).

Así, los términos plan y programa, que no política como a continuación veremos, extienden su uso a partir de la promulgación de 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 ambiente¹¹⁴, conocida como directiva de evaluación ambiental estratégica (EAE), que, en su art. 2 dispone:

¹¹² Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental vigente hasta el 27 de enero de 2008, derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

¹¹³ Art. 48 f) a los efectos de la LOTUP se entenderá por público interesado: *Toda persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado según la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.*

Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:

- a) *Que tenga, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos n particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan o programa de que se trate.*
- b) *Que lleve, al menos, un años legalmente constituida y venga ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y esté inscrita en el registro habilitado a tal efecto en la Consellería competente.*
- c) *Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan o programa.*

¹¹⁴ DOUE núm. L 197, de 21 de julio de 2001 págs. 0030 – 0037.

- “a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:*
- cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y*
 - que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas”.*

Llama la atención, como apunta GÓMEZ VILLARINO¹¹⁵, que finalmente la Directiva EAE solo aprobó su aplicación a planes y programas (PP), a pesar que el Convenio de Espoo, que es el germen de esta directiva, hablara también de políticas. Por tanto, en el desarrollo de esta tesis únicamente se hará referencia a la terminología que emplea la normativa europea de plan y programa, trasladada al ordenamiento jurídico español.

Efectivamente, para facilitar la aplicación de la Directiva EAE, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea en el año 2001 elaboró un informe¹¹⁶

¹¹⁵ GÓMEZ VILLARINO, M., *Evaluación Ambiental Estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística*, Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid, 2010, disponible en: http://oa.upm.es/3474/1/MAURICIO_GOMEZ_VILLARINO.pdf, pág.24.

¹¹⁶ *Informe sobre la Aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, 2001, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf, (consultada el 18 de febrero de 2014.)

“3.2. El primer requisito para que los planes y programas estén sujetos a la Directiva es que respondan a las condiciones establecidas en ambos guiones de la letra a) del artículo 2. Es decir, debe cumplirse al mismo tiempo que su «elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local» y que sean «exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas».

3.3. La definición de planes y programas en la Directiva acaba ahí. Los términos no son sinónimos, pero pueden tener numerosos significados que coinciden en algunos puntos. En lo que las disposiciones de la Directiva se refiere, son tratados de forma idéntica. Por ello no es ni necesario ni posible hacer una distinción rigurosa entre ambos. Para determinar si un documento es un plan o un programa a los efectos de la Directiva, es necesario decidir si presenta las características fundamentales de un plan o programa del tipo descrito. El nombre por sí solo («plan», «programa»,

para ayudar a los Estados miembros, que, a mi juicio realiza un importante esfuerzo en explicar el espíritu y la finalidad de la EAE, pero, por el contrario, no establece una definición clara y precisa de los términos planes y programas.

Otras de las cuestiones reseñables de la EAE viene referida al origen de los términos PP, dado que ya en el año 1996 encontramos algunas publicaciones, tales

«estrategia», «orientaciones», etc.) no basta para saberlo, pues se pueden encontrar bajo nombres muy diversos documentos que contengan todas las características de un plan o programa según se define en la Directiva.

3.5. *El tipo de documento que en algunos Estados miembros se entiende por **plan** es aquél en el que se expone cómo se tiene la intención de llevar a cabo o aplicar un régimen o política. Esto podría incluir, por ejemplo, planes de usos del suelo en los que se defina cómo se va a utilizar el suelo, o en los que se establezcan normas o se den orientaciones sobre el tipo de proyecto que podría ser apropiado o autorizarse en zonas concretas, o en los que se marquen criterios que se deban tener en cuenta al formular nuevos proyectos. Los planes de gestión de residuos, planes hidrológicos, etc., también contarían como planes a los efectos de la Directiva si entran dentro de la definición incluida en la letra a) del artículo 2 y responden a los criterios enunciados en el artículo 3.*

3.6. *En algunos Estados miembros, normalmente se entiende por **programa** el plan que abarca un conjunto de proyectos en una zona determinada: por ejemplo, podría clasificarse como programa un plan de regeneración de una zona urbana que comprenda varios proyectos de construcción distintos. «Programa» tendría, pues entonces bastante pormenorizado y concreto. Un buen ejemplo de programa en este sentido podría ser el **Programa Integral de Transporte Islandés**, que está destinado a sustituir a los programas independientes de proyectos de carreteras, aeropuertos, puertos y protección costera. En él se define la infraestructura de transportes y la política al respecto por un período de doce años (identificando los proyectos por su nombre, ubicación y coste).*

Pero estas distinciones no son precisas y han de examinarse según los distintos casos. Otros Estados miembros emplean la palabra «programa» como «la forma en que se tiene el propósito de desarrollar una política», en el sentido en el que hablaba de «plan» en el párrafo anterior. En la planificación urbanística y del territorio en Suecia, por ejemplo, el programa precede al plan y se entiende que es un medio de estudiar la necesidad, la pertinencia y la viabilidad de dicho plan¹¹⁶»

El Informe sobre la Aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes... op. cit., pág. 32, establece expresamente que la EAE también se aplica a la modificación de planes y programas, y a tal efecto dispone:

*“La **definición de los planes y programas incluye las modificaciones** introducidas en los mismos. Muchos planes, especialmente los de usos del suelo, se modifican cuando ya han quedado anticuados en lugar de ser elaborados de nuevo. Tales modificaciones reciben el mismo trato que los propios planes y programas y requieren una evaluación medioambiental a condición de que se respeten los criterios establecidos en la Directiva. Si no se diera a las modificaciones la misma importancia que a los propios planes y programas, el ámbito de aplicación de la Directiva estaría más restringido”.*

como las de SADLER y VERHEEM¹¹⁷ y THÉRIVEL y PARTIDÁRIO¹¹⁸, que emplean dicha terminología, que, a su vez tienen su precedente en el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, (también conocida como Convención Espoo) celebrada en Finlandia el 25 de febrero de 1991, cuyo articulado 2.7 dispone: *“Como mínimo, las evaluaciones del impacto medioambiental conforme al presente Convenio se llevarán a cabo en la etapa de proyecto de la actividad propuesta. En la medida en que proceda las Partes tratarán de aplicar los principios de la evaluación del impacto medioambiental a sus políticas, planes y programas”*.

Sentado lo anterior, podemos afirmar que el referido Convenio de Espoo de 1991 alentaba a las partes firmantes del Convenio a aplicar los principios de la evaluación de impacto ambiental también a las políticas, planes y programas, e instauró los fundamentos para la introducción de la evaluación ambiental estratégica, que derivaría 20 años después en la Directiva EAE de 2001.

Además, como ha puesto de manifiesto GÓMEZ OREA¹¹⁹ *“la planificación opera a través de cuatro instrumentos fundamentales: políticas, planes, programas y proyectos, que se elaboran con tantos estilos, enfoques y contenidos como tipos de planificación existente, si bien todos ellos participan de unas fases y tareas comunes que conforman una especie de metodología general. Se aplican, por tanto, a todos los campos de decisión con diferente nivel en lo espacial, con diferente contenido en lo temático, diferente referencia temporal y diferente alcance en sus diagnósticos y determinaciones: pero todos ellos se desarrollan en cuatro fases típicas: análisis y diagnóstico de la situación actual, definición de objetivos a largo plazo (o de una*

¹¹⁷ SADLER, B. y VERHEEM. R., *La extensión de la evaluación de impacto ambiental a las políticas de planes o programas*, Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente, La Haya (Holanda), 1996, págs.1 y ss.

¹¹⁸ THÉRIVEL R. y PARTIDÁRIO M.R., *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London, 1996, págs. 5 y ss.

¹¹⁹ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2014, págs. 79 y ss.

imagen objetivo a la que tender a largo plazo), identificación de las medidas para avanzar hacia ellos y gestión de tales medidas”.

Del mismo modo, continuando con GÓMEZ OREA, podemos afirmar que no existe una definición clara de estos conceptos, se trata de términos de cierto carácter polisémico (con diversos significados) y polivalente, cuya definición no es indispensable para trabajar de forma solvente con ellos, y apunta los siguientes significados:

- Las **políticas** definen, al máximo nivel de responsabilidad, el espíritu y la forma en que cualquier organización: gobierno, empresa, etc. desea desarrollar su actividad o actividades en los campos para lo que tiene competencia y capacidad: así establece la acción estratégica de acción en un campo determinado, la cual se hace operativa a través de normas, actos administrativos, presupuestos, etc. generalmente enmarcados en planes.

A modo de ejemplo pueden citarse la Estrategia Territorial Europea¹²⁰ (política europea) y la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana¹²¹ (política regional).

- Los **planes**, o instrumentos de planificación, son documentos complejos que se refieren, en lo territorial, a una superficie extensa y en lo temático a uno, varios, o todos, los aspectos que conforman la realidad de dicho ámbito: contemplan,

¹²⁰ *Estrategia Territorial Europea, Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, Potsdam (Alemania), Mayo 1999, cuyas principales conclusiones fueron:*

Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión. Según los Ministros, es importante asegurar que los tres siguientes objetivos fundamentales de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la UE:

- cohesión económica y social:
- conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural:
- competitividad más equilibrada del territorio europeo

La ETE constituye un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo.

¹²¹ *La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) fue aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, DOCV núm. 6441, de 19 de enero de 2011.*

por tanto, múltiples objetivos y proponen numerosas y diversas medidas para avanzar en la dirección marcada por ellos.

Así, bajo este vocablo estaría el planeamiento, y según el ámbito territorial al que afecte puede ser nacional, regional o local, desde su vertiente más amplia de la ordenación del territorio (planes de acción territorial sobre determinada materia, como el Plan de Acción Territorial sobre prevención de Riesgos de Inundaciones de la Comunidad Valenciana, PATRICOVA), a su escala municipal como los planes urbanísticos, planes generales (estructurales¹²²), parciales, de ordenación pormenorizada y especiales.

- Los **programas**, como concluye GÓMEZ OREA¹²³, se pueden *entender como un conjunto coherente de proyectos y otras medidas que afectan a un territorio concreto y pretenden un objetivo concreto a alcanzar en un plazo de tiempo también concreto: están, por tanto, cohesionados por un tema específico y por una relación temporal.*

En síntesis, para este mismo autor la planificación opera a través de cuatro instrumentos fundamentales, políticas, planes, programas y proyectos, y en una escala de mayor a menor envergadura, alcance y contenido. En esa línea, ARNAL GARCÍA¹²⁴ propone unas definiciones muy didácticas de PPP, derivado de su dilatada experiencia profesional:

- Política: idea y guía para una acción

¹²² En el capítulo 3 abordaremos la nueva categorización de los instrumentos urbanísticos en la Comunidad Valenciana según la LOTUP.

¹²³ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica...* op.cit, págs. 79 y ss.

¹²⁴ ARNAL GARCÍA, S., *Metodología del informe de sostenibilidad ambiental*, Ponencia impartida en la Jornada sobre la Incidencia de la Legislación Ambiental en el planeamiento urbanístico, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 26 de abril de 2012.

- Plan: conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente para aplicar una política
- Programa: serie de proyectos articulados previstos en un área determinada

Asimismo, deben ser aquí tenidas en cuenta las consideraciones del Tribunal Supremo en sentencia de 7 de julio de 2004 (casación 1355/2002), cuyo Fundamento Jurídico Noveno declaraba lo siguiente:

- a) *“El **concepto de proyecto** aparece unido al de trabajos de construcción, obra o instalación, esto es, a la idea de instalación o realización, conectándose con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria.*
- b) *Por **política**, debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado.*
- c) *Por **plan**, el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política: y,*
- d) *Por **programa**, la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada”.*

En efecto, una vez visto el escenario normativo comunitario, y efectuada una breve aproximación a los conceptos propuestos por algunos autores, ya que como hemos apuntado es escasa la bibliografía sobre el tema, considero oportuno abordar como se despliegan esos términos en el derecho interno español a través de la Ley 9/2006, de EAE, norma a la que ESTEVE PARDO¹²⁵ se remite para establecer la definición de planes y programas:

- a) *“a) Conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos”.*

En definitiva, como conclusión final, si analizamos la legislación urbanística valenciana (LOTUP), podemos concluir que no ofrece una definición de planes y programas, lo que en la práctica dificulta el entendimiento y la aplicación de cualquier

¹²⁵ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág. 70.

normativa, al existir un problema de precisión conceptual, por lo en el desarrollo de esta tesis acogemos la definición del art. 2 LEAE arriba transcrita.

1.4. LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y COMPETENCIAL

1.4.1. La Agencia Europea del Medio Ambiente

En primer término, para analizar los orígenes de la organización administrativa ambiental europea, tal y como se conoce y se encuentra establecida en la actualidad, hemos de remontarnos a la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) por el Consejo de Ministros de Ambiente en la reunión celebrada en Bruselas el 28 de noviembre de 1989, como señalan la UE¹²⁶ y MARTÍN MATEO¹²⁷.

Además, como afirma RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA¹²⁸ la Agencia regulada mediante el Reglamento (CEE) núm. 212/90 del Consejo de 7 de mayo de 1990, tiene personalidad jurídica propia y forman parte un representante de cada país miembro, dos representantes del Consejo, y dos científicos ambientales nombrados por el Parlamento Europeo. Es una Agencia que pertenece a la Unión Europea, con sede en Copenhague y en la actualidad cuenta con 32 países miembros, los 27 Estados miembros de la UE junto con Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía.

A pesar de que la Agencia Europea del Medio Ambiente y su Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET) fueron creadas en 1990, realmente sus actividades no comenzaron hasta 1994. La AEMA es un organismo independiente cuyo objetivo consiste en respaldar el desarrollo sostenible

¹²⁶ *Europe's environment*, European Environment Agency (EEA), Copenhague, 1994.

¹²⁷ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit. pág.463.

¹²⁸ RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V., *La Agencia Europea del Medio Ambiente*, en Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas, núm. 13, 1990, págs.97 y ss.

y mejorar el medio ambiente en Europa. Para ello, desempeña las siguientes funciones¹²⁹:

- Establecer y coordinar la Red EIONET,
- Proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros la información objetiva necesaria para elaborar y aplicar políticas eficaces y acertadas en materia de medio ambiente,
- Contribuir al control de las medidas medioambientales,
- Registrar, recopilar, evaluar y difundir datos sobre el estado del medio ambiente,
- Contribuir a garantizar la equiparación de los datos a escala europea,
- Estimular el desarrollo y la integración de técnicas de previsión en el ámbito del medio ambiente,
- Garantizar la divulgación a gran escala de la información medioambiental fiable,
- Control de aplicación de la legislación comunitaria ambiental,
- Establecimiento de distintivos medio-ambientales,
- Fomento de tecnologías compatibles,
- Fijación de criterios para evaluar impactos ambientales.

Así, la Agencia organiza sus actividades en el marco de programas de trabajo anuales elaborados a partir de una estrategia quinquenal y de un programa de trabajo plurianual. La estrategia anterior comprendió el período 2009 – 2013¹³⁰ y la vigente comprende un horizonte temporal hasta 2020.

Además, BORRÀS PENTINAT¹³¹ afirma que la Agencia Europea de Medio Ambiente mantiene un seguimiento de la situación ambiental en Europa. Desde su creación, dos han sido los ámbitos de políticas que se han encargado primordialmente del medio ambiente urbano: de un lado, la política comunitaria ambiental, que paulatinamente ha ido confeccionando herramientas transectoriales en

¹²⁹ Véase el Reglamento (CE) n° 401/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativo a la Agencia Europea del Medio Ambiente y a la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente.

¹³⁰ *Estrategia de la AEMA (2009-2013), Programa de trabajo plurianual*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2009.

¹³¹ BORRÀS PENTINAT, S., *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental...* op.cit., pág.17.

las cuales se intenta integrar las formas de intervención y su correspondiente acción sostenible y, de otro, la ordenación del territorio (MEGA)¹³².

Asimismo, como ha puesto de manifiesto LÓPEZ RAMÓN¹³³ la creación de la AEMA desconvocaría tempranamente en la constitución de organismos ambientales autonómicos¹³⁴, como se aborda a continuación en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

1.4.2. La pionera Agencia Valenciana de Medio Ambiente

Considerando que esta tesis hace especial referencia al análisis del procedimiento de evaluación ambiental en la Comunidad Valenciana se ha considerado necesario dedicar un apartado a estudiar el origen del actual órgano ambiental en este ámbito geográfico.

Así, como señalan ORS MARTÍNEZ y VIÑALS BLASCO¹³⁵ el traspaso de las competencias ambientales desde la administración central a la Comunidad Valenciana se ejecutó en aproximadamente dos años (1984 a 1986), empleados en ajustes administrativos sin llevar a cabo prácticamente ninguna actuación en materia de protección y gestión de los recursos naturales.

¹³² MEGA, V., *El bienestar de las ciudades y ciudadanos en Europa. Innovaciones europeas*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Congreso Internacional Ciudades Saludables y Ecológicas, Madrid, 1995.

¹³³ LÓPEZ RAMÓN, F., *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007, pág.578.

¹³⁴ Puede parecer que esta tesis, por sistemática expositiva, no recoge a nivel estatal el organismo equivalente a la Agencia Europea de Medio Ambiente, cuando **lo cierto es que no se constituyó dicho organismo a nivel del Estado**, siendo ejercidas, con el traspaso de las competencias ambientales desde la administración central a las Comunidades Autónomas, por las distintas Agencias autonómicas.

¹³⁵ ORS MARTÍNEZ, J. y VIÑALS BLASCO, M^a.J., *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)*, Cuadernos de Geografía núm. 58, Valencia, 1995, pág.294.

En ese sentido, la primera administración ambiental en la Comunidad Valenciana se remonta a la constitución de la Agencia de Medio Ambiente (AMA) en el año 1989, como organismo dependiente de la Consellería de Administración Pública, según Decreto 3/1989, de 16 de enero, del Consell de la Generalitat, de creación de la Agencia de Medio ambiente¹³⁶. Resulta especialmente relevante, en mi opinión, el espíritu innovador de la AMA, plasmado en el preámbulo de su Decreto constitutivo:

“La utilización racional de todos los recursos naturales, la conservación, defensa y restauración del medio ambiente que permita el desarrollo de la persona y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana, y posibilite la solidaridad colectiva y el equilibrio entre la actividad humana y su entorno natural, es una exigencia de nuestra sociedad actual, además de un derecho y un deber constitucional y estatutario y uno de los objetivos básicos que deben enmarcar cualquier política medioambiental.

Ello, junto con la integración española en Europa y la progresiva homogeneización normativa que conlleva y, especialmente, el desarrollo de la política de medio ambiente y protección de la naturaleza que se va a producir, en el contexto de la entrada en vigor del Acta Única Europea, exige del Gobierno Valenciano el desarrollo de un instrumento de planificación, coordinación y gestión que dé unidad a las diferentes competencias medioambientales, armonizándolas y abordando los problemas del medio ambiente de una forma global a través de la fórmula que se ha venido denominando unidad de gestión del medio ambiente”.

Asimismo, con la creación y asignación de funciones a la Agencia¹³⁷ ya podemos vislumbrar el sustrato de las actuales competencias atribuidas al órgano ambiental en

¹³⁶ DOGV núm. 1000, de 7 de febrero de 1989, y corrección de errores en el DOGV núm. 1037, de 5 de abril de 1989.

¹³⁷ Decreto 3/1989, de 16 de enero, del Consell de la Generalitat, de creación de la Agencia de Medio ambiente, Art. 3º: Para el cumplimiento de sus fines corresponderá a la Agencia del Medio Ambiente el ejercicio de las siguientes funciones de coordinación y programación:

- a) Coordinar las actuaciones de todos los órganos de la Generalitat Valenciana que ejerzan competencias medioambientales.
- b) Realizar e impulsar la investigación básica sobre cualquier materia de medio ambiente, así como participar y conocer los estudios que se realicen sobre dicha materia por parte de los órganos competentes de otras Consellerías, con especial atención a los problemas de las zonas

la Comunidad Valenciana, A su vez, como apunta MARTÍNEZ DE LA VALLINA¹³⁸ la AMA tuvo su origen en 1984 con la creación del Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (GOTMA), en el seno de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT). Las funciones de aquel departamento eran más de asesoramiento y realización de estudios que de verdadera gestión ambiental. Con los años, el sector medioambiental de aquel gabinete pionero iría cobrando fuerza y protagonismo hasta convertirse, a principios de 1989 en la Agencia de Medio Ambiente.

En efecto, en aquellos años ochenta, germen de la administración ambiental valenciana, se sucedieron en Valencia una serie de congresos, simposios y jornadas, en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, organizadas por los técnicos del GOTMA, como el Congreso de Geología Ambiental y Ordenación del Territorio en 1987¹³⁹, intentando divulgar tanto los avances de la gestión medioambiental desarrollada por la administración valenciana, como los procedimientos, criterios y estrategias aplicados, labor plausible dado el escaso interés que despertaba la materia ambiental hace treinta años, y que con el tiempo ha cobrado un protagonismo incuestionable.

litorales, de la contaminación ambiental y del ciclo del agua, creando una base de datos que permita en cada momento disponer de la información necesaria.

- c) Llevar a cabo los estudios medioambientales necesarios, de ámbito local o autonómico, para elaborar el Plan Estratégico de la Comunidad Valenciana.
- d) Evaluar los recursos naturales renovables y los problemas que presenta su conservación y gestión.
- d) Elaborar todos aquellos estudios que se consideren necesarios para un mejor desarrollo de las competencias de gestión, así como recabar la ayuda y colaboración de otras unidades de la Generalitat Valenciana.

¹³⁸ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit., pág.5.

¹³⁹ *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1991, pág.25.

En este punto, PUIG ALCARAZ¹⁴⁰ en 1987 realiza un avanzado análisis sobre la organización administrativa del medio ambiente en la Comunidad Valenciana y, apuntaba lo siguiente:

“Para llevar a cabo un programa básico de protección medio ambiental sería preciso conseguir una unidad de gestión en lo administrativo e implantar las necesarias políticas preventivas, mucho más eficaces y menos costosas que las encaminadas a corregir los deterioros una vez producidos.

El medio ambiente y la ordenación del territorio deberían constituirse en temas prioritarios para la administración pública. El estado de las autonomías en su distribución competencial entre administración central y autonómica ofrece ventajosas posibilidades de realización de este objetivo”.

En efecto, la creación de la Agencia del Medio Ambiente, como órgano de la Generalitat Valenciana con competencias coordinadoras y de gestión en una variada gama de materias medioambientales, incidió directamente en determinadas funciones que hasta esa fecha venía desarrollando la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), por lo que se hizo preciso de modo inmediato la subsiguiente adaptación de la estructura administrativa de la Consellería, contenida en el Decreto 158/1987, de 21 de septiembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, y modificada por el Decreto 67/1988, de 9 de mayo, al nuevo modelo funcional que la creación de la Agencia impuso.

Con todo, la puesta en marcha de la referida Agencia supuso la desaparición del Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (GOTMA), pasando a gestionarse desde la Agencia del Medio Ambiente las funciones desempeñadas por los Servicios de Medio Ambiente y de Actividades Calificadas del citado Gabinete.

¹⁴⁰ Cfr. con PUIG ALCARAZ, J.M., *La gestión del medio ambiente en el estado de las autonomías*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Consellería de Administración Pública, Generalitat Valenciana, 1991, pág. 357.

PUIG ALCARAZ, J.M, *Papel de la Administración en la gestión del Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Revista Canelobre 5, Instituto Gil Albert, 1985.

Así, el GOTMA finalmente fue suprimido por el Decreto 10/1989, de 13 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se modificó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

En esa línea, GARAY MARTÍN¹⁴¹ apunta que aquella AMA, precursora de la Consellería de Medio Ambiente, que se crearía dos años después, esto es, en 1991, fue claramente la primera administración ambiental valenciana cargada de competencias, distribuidas sobre dos pilares fundamentales: el Servicio de Calidad Ambiental y el Servicio de Espacios Naturales. Asimismo, posteriormente se añadiría un Servicio de Sanidad Ambiental (procedente de la Consellería de Sanidad) y la Comisión Provincial de Calificación de Actividades (procedente de la COPUT). A través del Servicio de Calidad Ambiental, se sacaron adelante dos importantes áreas competenciales, la de Residuos, en la que además de las competencias en coordinación y gestión de residuos sólidos urbanos, crecía ahora con los residuos industriales y su ley básica de residuos tóxicos y peligrosos. Y por otra parte, las evaluaciones de impacto Ambiental¹⁴². En esa época, aparte de la construcción de la estructura orgánica y funcional de la administración ambiental en la Comunidad Valenciana, y el establecimiento de los criterios de funcionamiento, aparecieron las primeras bases técnicas del desarrollo legislativo que a la par iba marcando las directrices y funciones de la nueva administración. Las leyes de evaluación de impacto ambiental¹⁴³ (EIA), Ley 2/1989, de 3 de marzo, y de Actividades calificadas, Ley 3/1989 recibieron su importante aportación. Entre las novedades legislativas más significativas, cabe destacar, por ser de materia propia de esta tesis, el sometimiento *ex novo* de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo que fue un avance precursor de

¹⁴¹ GARAY MARTÍN, P., Prólogo en MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2013.

¹⁴² Para llevar a cabo estas novedosas competencias, la administración ambiental valenciana, con MARTÍNEZ DE LA VALLINA al frente, se encargó de sentar las bases organizativas.

¹⁴³ DOGV núm. 1.021, de 8 de marzo de 1989.

la ley valenciana al vigente procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, como abordaremos detalladamente en el capítulo 2.

En resumen, la aprobación de la ley valenciana de evaluación de impacto ambiental y su posterior reglamento¹⁴⁴, constituyó un aldabonazo en el campo administrativo del Derecho Ambiental, y a mi juicio, por primera vez en Europa, una administración plasmaba en un marco jurídico una de las doctrinas de protección ambiental más ambiciosa e innovadora: la instauración de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, planeamiento urbanístico y de ordenación territorial.

A modo de conclusión, considero relevante destacar como ejemplo de la meritoria labor de la Agencia de Medio Ambiente valenciana, una de sus primeras actuaciones en 1989, que fue la redacción y tramitación de un instrumento urbanístico¹⁴⁵, conforme a la ley de Suelo de 1975, el Plan Especial de Protección del Parque Natural de la Albufera¹⁴⁶, para la conservación del primer espacio protegido declarado en la Comunidad Valenciana en 1984. Este parque natural será objeto de desarrollo en el epígrafe dedicado a los espacios naturales protegidos incluido en el capítulo que analiza las afecciones ambientales condicionantes de la planificación urbanística.

¹⁴⁴ Véase *Normativa de Evaluación Ambiental*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/comunes.asp/documentos/agenda/cas/62960-2009-2.pdf>, (consultada 16 de junio de 2013).

¹⁴⁵ Plan sometido a información pública por Resolución del Director de la Agencia de Medio Ambiente de 27 de julio de 1989.

¹⁴⁶ Acuerdo de 1 de octubre de 1990 del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección del Parque Natural de la Albufera, DOGV núm. 1.400 de 11 de octubre de 1990.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

2.1. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

2.1.1. En el derecho comunitario

En relación con el capítulo anterior, una vez abordados una serie de conceptos de carácter introductorio, considero necesario tratar el marco normativo de la evaluación ambiental, iniciado con los primeros programas marco de acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente, siguiendo con los instrumentos internacionales (directivas), su transposición al derecho interno español, y abordando también su regulación en la Comunidad Valenciana. Para ello se analiza la distinta normativa en materia evaluación ambiental aplicada a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo desde su primera regulación, con la legislación de evaluación de impacto ambiental hasta la actual normativa de evaluación ambiental estratégica.

En primer lugar, en función del rango jerárquico normativo, nos encontramos con la normativa europea común a los Estados miembros, y las directivas son en la práctica, las normas que más problemas suelen causar respecto del cumplimiento del derecho comunitario como apuntan VERCHER NOGUERA¹⁴⁷ y ARZOZ SANTISTEBAN¹⁴⁸, sobre todo cuando los Estados cuentan con estructuras

¹⁴⁷ Cfr. VERCHER NOGUERA, A., sobre la aplicación de las directivas comunitarias, se destacan las siguientes publicaciones:

Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente, Jurisprudencia y notas, DJ núm. 64, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

El Derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico (dir.), Consejo General del Poder Judicial (Estudios de Derecho Judicial), Madrid, 2005.

Algunos planteamientos y reflexiones en relación al efecto directo de las Directivas Comunitarias en Medio Ambiente... op.cit., pág. 249.

¹⁴⁸ ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Métodos de transposición y requisitos jurídicos europeos e internos*, en la obra colectiva *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics nº

descentralizadas, como es el caso de España. Por ello es necesario recordar siempre que las directivas obligan a todos los entes normativos y ejecutivos de los estados miembros, como tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) que, en su conocida sentencia de 14 de julio de 1994 (caso Faccini), declaró que: *“Por Estado debe entenderse todas las autoridades descentralizadas, las autoridades administrativas y las entidades dependientes del Estado”*.

En efecto, esto implica que, en España, también las comunidades autónomas, las corporaciones locales y los organismos autónomos están vinculados al Derecho Comunitario. Asimismo, las directivas también obligan a los jueces y tribunales nacionales. Al respecto el Tribunal de Luxemburgo ha sido muy claro y en su Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Asunto C-127/02, fundamento jurídico 65), recogiendo doctrina precedente, el TJCE tiene declarado que:

“La obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva es una obligación imperativa impuesta por el art. 249.3 del tratado de la CE y por la propia directiva. Esta obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares se impone a todas las autoridades de los Estados Miembros, con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales”.

En resumen, a modo introductorio de este capítulo, como han manifestado genéricamente MARTÍN MATEO¹⁴⁹, GÓMEZ OREA¹⁵⁰ y ESTEVE PARDO¹⁵¹, la protección ambiental viene impuesta por el derecho comunitario y es de obligatoria observancia para todos los estados miembros de la Unión Europea (UE), a través de instrumentos internacionales como son las directivas.

85, disponible en: http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_85.pdf, (consultada 23 de febrero de 2014), págs.75-76.

¹⁴⁹ MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental...* op.cit., pág.18

¹⁵⁰ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación de Impacto Ambiental...* op.cit., pág.11.

¹⁵¹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.18.

A. Los primeros Programas Marco de Acción en materia de Medio Ambiente

En este punto, LÓPEZ RAMÓN¹⁵² ha realizado un profundo estudio de la evolución de la política ambiental europea desde sus inicios hasta la actualidad y destaca que “desde 1971 la Comisión Europea, pese al silencio de los tratados constitutivos, venía manteniendo la necesidad de llevar a cabo una política ambiental comunitaria a fin de evitar distorsiones en el mercado común.....Precisamente el ingreso de España en las Comunidades Europeas coincidió con la inclusión del capítulo relativo a la política ambiental en el Tratado CEE, conforme a lo previsto en el Acta Única (1986). Desde entonces, los procesos de adaptación del Derecho Ambiental español a las exigencias comunitarias son constantes, hasta el punto de que la política ambiental de la UE proporciona el primer marco normativo en la materia”.

Asimismo, SERRANO RODRÍGUEZ¹⁵³ y como se apuntó en la Conferencia de Madrid sobre Medio Ambiente celebrada en 1991¹⁵⁴, también considera el año 1971 como punto de partida del primer programa comunitario de protección del medio ambiente, ya que se crea dentro de la antigua Dirección General encargada de asuntos industriales, tecnológicos y científicos (DG III) el primer organismo ambiental, al nombrarse un agregado del director general en materia de medio ambiente. El 22 de julio de 1971 aparece el primer documento de la Comisión en el que se hace referencia a la necesidad de compaginar crecimiento económico y medio ambiente,

¹⁵² Véase entre otras publicaciones: LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^º. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007, págs.574-577.

¹⁵³ SERRANO RODRÍGUEZ, A., Prólogo en *Evaluación Ambiental Estratégica*, GÓMEZ OREA, D., Mundi-Prensa, Madrid, 2014, pág. 15.

¹⁵⁴ Conferencia de Madrid sobre Medio Ambiente, *El futuro europeo del medio ambiente urbano*, MOPT, Madrid, 29-30 de abril, 1991.

conservando los recursos naturales y gestionando el territorio de manera que se atiende no solo a aspectos cuantitativos de generación de renta, sino también a aspectos cualitativos de la calidad de vida de la población.

En primer término, la Unión Europea adopta el término evaluación de impacto ambiental (EIA) ya en los primeros Programas Marco de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM) en los años 1973, 1977 y 1983. Aunque en un principio la Comunidad Económica Europea no veía la necesidad de desarrollar una política específica en relación al medio ambiente en 1972 dentro de la Cumbre de París¹⁵⁵ se avanza creando el primer programa quinquenal (1973-1977) sobre materia medioambiental.

Así, podemos afirmar que durante los veinte años siguientes se fueron desarrollando varios programas de acción que sentaron las bases de la política medioambiental europea pero que fueron insuficientes para dar el impulso necesario a la protección del medio ambiente.

Concretamente, el Primer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1973-1977)¹⁵⁶ (PAM) fue la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 22 de noviembre de 1973, cuyo objetivo primordial era corregir el deterioro del medio ambiente.

Con posterioridad, el Segundo PAM (1977-1981)¹⁵⁷ se recoge en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de

¹⁵⁵ *Cumbre de París*, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Ministerio de Economía y Competitividad, disponible en: http://www.fecyt.es/especiales/ue_politica_medioambiental/marco.htm. (consultada el 11 de marzo de 2014).

¹⁵⁶ DOCE C 112/1, de 20 de diciembre de 1973.

¹⁵⁷ DOCE C 139/46, de 13 de junio de 1977.

las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, que vino a ampliar el anterior programa marco.

A continuación, el Tercer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986)¹⁵⁸ se plasmó en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, que introdujo el enfoque preventivo mediante el instrumento del estudio de impacto ambiental, como señala PAREJO NAVAJAS¹⁵⁹.

Seguidamente, el Cuarto PAM (1987-1992) se adopta por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los

¹⁵⁸ Centro de Documentación Europea de la Comunidad de Madrid, Medio Ambiente, disponible en: <http://www.madrid.org/europa>.

¹⁵⁹ PAREJO NAVAJAS, T., *Elementos de la política territorial en la Unión Europea*, disponible en: <http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/562/Parejo%20Navajas,%20Teresa%282%29.pdf?sequence=12>, (consultada el 8 de abril de 2014).

“Según el Tercer Programa, el objetivo final de la política de medio ambiente es la protección de la salud humana, la disponibilidad duradera en cantidad y calidad suficientes de todos los recursos que condicionan la calidad de vida: agua, aire, espacio (suelos y paisaje), clima, materias primas, superficies edificadas, patrimonio natural y cultural, así como el mantenimiento y, si es posible, la restauración del medio ambiente natural y de espacios libres adecuados para la fauna y la flora, para cuyo logro se proponen tres principios: 1) el del nivel adecuado de actuación (local, regional, nacional, comunitario o internacional, teniendo en cuenta la eficacia del principio de subsidiariedad, 2) el principio de prevención, para cuya eficacia es importante la mejora de los conocimientos e informaciones necesarias y su accesibilidad, la elaboración e introducción de procedimientos de arbitraje que aseguren que los conocimientos adecuados serán tomados en cuenta en una fase previa de los procesos de decisión relativos a toda actividad que pueda producir efectos significativos sobre el medio ambiente, la mejor asignación de los recursos, la vigilancia de la puesta en práctica de las medidas que se hayan decidido para asegurar su correcta aplicación y su posible adaptación a circunstancias o conocimientos nuevos, el reforzamiento de la coherencia de la política comunitaria y de las políticas nacionales en materia de medio ambiente, y, finalmente, la mejora y el reforzamiento de la formación y la sensibilización en materia de medio ambiente, y 3) dentro de lo posible, el principio de restauración, cuyas vías y posibilidades serán definidas por la Comisión. Así, debido a la interrelación entre los diferentes recursos, resulta necesaria la concepción y aplicación de una estrategia global para la gestión juiciosa de éstos. Dicha estrategia, según el Programa, debe inspirarse especialmente en la estrategia mundial para la conservación lanzada por el PNUMA, la UICN y el WWF en marzo”. DOCE n° C 46/1, de 17 de febrero de 1983, págs. 88 y 89.

Estados Miembros de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992), cuyo principal objetivo era integrar la política de medio ambiente en las demás políticas.

En este punto, para CUYÁS PALAZÓN¹⁶⁰ el punto de inflexión en la política ambiental de la UE se produjo con el Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (1993-2000)¹⁶¹ aprobado por la Comisión en marzo de 1992, que diseñó la nueva estrategia comunitaria a seguir así como las acciones a emprender durante su tiempo de duración. Este programa denominado "*Hacia un desarrollo sostenible*"¹⁶² perseguía encontrar soluciones a los problemas medioambientales que se estaban generando (cambio climático, contaminación de las aguas, gestión de los residuos, contaminación del aire, etc.) así como un establecimiento de nuevas relaciones entre los agentes que intervienen en el sector del medio ambiente.

Además, como apunta FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ¹⁶³ el resultado de ese programa fue muy positivo ya que por primera vez el medioambiente adquiriría el rango de política dentro del proyecto de la UE y permitió que muchos Estados miembros,

¹⁶⁰ CUYÁS PALAZÓN, M^a. M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica...* op.cit., pág. 98.

¹⁶¹ El Texto completo del **V Programa Comunitario de Medio Ambiente: Hacia un desarrollo sostenible**, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1992, puede consultarse en: Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre *un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993 p. 0001 – 0004.

¹⁶² *Hacia un desarrollo sostenible*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1993. Este Programa ha sido modificado por Decisión n° 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible". (DOCE n° L 275, de 10/10/1998, p.000 1-00 13).

¹⁶³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *La futura política ambiental de la Comunidad Europea*, Revista de Derecho urbanístico, Enero-febrero, 1987, Año XXI, n° 10, pág.3.

que hasta entonces habían tenido una escasa sensibilización por este tema, fueran aplicando en sus respectivos países políticas medioambientales.

Posteriormente, el Parlamento Europeo y el Consejo presentaron el 24 de enero de 2001, aprobado el 22 de julio de 2002, el **Sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente** (2001-2010) denominado *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*, centrado en cinco aspectos fundamentales:

- Tratamiento del cambio climático y del recalentamiento del planeta.
- Protección del hábitat y de la fauna natural.
- Tratamiento de las cuestiones medioambientales y sanitarias.
- Conservación de los recursos naturales y gestión de los residuos.
- Implantación de nuevas tecnologías innovadoras respetuosas con el medio.

Con todo, una vez celebrado el Consejo Europeo en la primavera de 2003, se presentó una revisión de la política medioambiental que tenía por objeto informar de la evolución de la política medioambiental desde 2001, así como de los retos que se plantean y de las principales respuestas que la Unión Europea y sus Estados miembros pueden presentar en el contexto del desarrollo sostenible.

En la Comunicación de la Comisión de 3 de diciembre de 2003 se define el contexto político de la política medioambiental de la UE desde 2001. Se presenta asimismo un panorama de las tendencias, retos y respuestas políticas en relación con cuatro ámbitos de acción prioritarios: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, gestión de los recursos y medio ambiente y salud.

Realmente, podemos afirmar que es indudable que durante los seis programas de acción y después de 30 años de fijación de normas, la UE ha ido creando un sistema bastante completo de protección del medio ambiente que trata temas muy variados.

Avanzando en la política ambiental europea, la Comisión en agosto de 2011 presentó una serie de conclusiones al Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (PAM)¹⁶⁴, durante la última década, el PAM ha contribuido a que la legislación medioambiental aborde casi todos los ámbitos de este tema, tal como se desprende con claridad de la evaluación final del 6º PAM (2002-2012). Los principales logros registrados en materia de medio ambiente en los últimos diez años han sido la ampliación de la Red Natura 2000 hasta abarcar casi el 18% de la superficie terrestre de la UE, la introducción de una política general sobre sustancias químicas y la acción política en relación con el cambio climático.

Sin embargo, en mi opinión, hay que progresar en lo referido a la aplicación de las normas y objetivos acordados por la UE y mejorar la protección de la biodiversidad, el suelo y la calidad del agua, siendo reseñable que el Programa ha logrado proporcionar un marco global para la política medioambiental.

Asimismo, a mi juicio, se destaca que la aplicación inadecuada del Derecho de la UE en materia de medio ambiente por parte de los Estados miembros también se ha considerado con claridad un factor restrictivo.

Así, finalizado el Sexto Programa en el verano de 2012, la UE inició el proceso de elaboración del VII Programa Ambiental, que se ha plasmado en su aprobación formal el 20 de noviembre de 2013, con un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, y su publicación el 28 de diciembre de 2013. El nuevo programa trata de hacer frente a los retos de la Unión para los años 2013-2020 en materia ambiental, aunque incluye previsiones hasta 2050.

¹⁶⁴ *Informe sobre la evaluación final del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, European Commission, Press releases database, agosto 2011, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/996&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=fr>, (consultada el 12 de marzo de 2014).*

En ese sentido, como ha puesto de relieve FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ¹⁶⁵, siguiendo una práctica bien asentada, aunque con algunas reticencias iniciales, el 28 de diciembre de 2013 se publica el VII Programa ambiental de la Unión Europea para el periodo 2013 a 2020, aunque, como hemos indicado, algunas medidas tienden a plazos más largos. Teniendo en cuenta la situación económica actual y algunos otros documentos estratégicos, el VII Programa, de manera muy novedosa, se integra como un anexo de la Decisión núm. 1386/2013/UE que lo aprueba, y se articula en tres partes, que a su vez se estructuran en nueve objetivos prioritarios, muy innovadores, relativos al capital natural y a los recursos, a la economía hipocarbónica, a maximizar los beneficios de la legislación ambiental o a la sostenibilidad de las ciudades, entre otros. En conjunto, el VII Programa coloca a la UE a la vanguardia de las políticas ambientales en el mundo, y sin duda constituye un muy bien estructurado conjunto de medidas que pueden contribuir a que la Unión salga fortalecida de la actual crisis económica, y se convierta en un referente mundial en muchas medidas y acciones medioambientales.

En este punto, MONTIEL MÁRQUEZ y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA¹⁶⁶ han puesto de manifiesto que el VII Programa, ahora General al tratar de superar el estricto sector ambiental e integrar plenamente las consideraciones medioambientales en otras políticas, pretende basarse en las iniciativas adoptadas en el marco de la Estrategia Europa 2020, y relaciona nueve “objetivos prioritarios”¹⁶⁷,

¹⁶⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), una nueva visión medioambiental del futuro...* op.cit., págs. 1-21.

¹⁶⁶ MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E., *VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia*, en Congreso sobre Regadío, Sociedad y Territorio, Tributo a Thomas F. Glick, Universitat de Valencia, Septiembre 2014, pág.1048.

¹⁶⁷ *VII PMA-Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020*, Comisión Europea, disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>, (consultada el 10 de enero de 2014).

para los que, tras describir la situación y los problemas de partida, y las medidas adoptadas, apunta una serie de medidas necesarias a abordar.

En relación con los sucesivos programas ambientales europeos, siguiendo a DE VINCENZI¹⁶⁸, ORTEGA DELGADO¹⁶⁹ y BORRÀS PENTINAT¹⁷⁰, en marzo de 2010 la Comisión puso en marcha la nueva estrategia europea denominada *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. La estrategia

El programa describe nueve objetivos prioritarios y lo que la UE tiene que hacer para alcanzarlos en 2020.

Son los siguientes:

1. proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión:
2. convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva:
3. proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar:
4. maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación:
5. mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas:
6. asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad:
7. integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar
 - a) la coherencia de las nuevas políticas:
 8. aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión:
 - b) *Se pretende ayudar a las ciudades a ser más sostenibles. Europa tiene una alta densidad de población y es probable que, para el año 2020, el 80 % de sus habitantes vivan en zonas urbanas y periurbanas. Las ciudades suelen tener en común una serie de problemas, como mala calidad del aire, altos niveles de ruido, emisiones de gases de efecto invernadero, escasez de agua y gestión de los residuos. Para solucionar estos problemas es preciso colaborar. Por ello, el PMA quiere que se promuevan y extiendan iniciativas que ayuden a las ciudades a compartir innovaciones y buenas prácticas. El objetivo es garantizar que, para 2020, a mayoría de las ciudades de la UE hayan puesto en práctica políticas de diseño y planificación urbana sostenible, y que utilicen la financiación disponible en la UE para este propósito.*
9. reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional.

¹⁶⁸ DE VINCENZI, G., *La evolución del concepto de desarrollo sostenible...* op.cit., pág.6.

¹⁶⁹ ORTEGA DELGADO, M., *La agenda territorial de la Unión Europea 2020*, Cuadernos de Ordenación de Territorio, Fundicot, Madrid, 2012, pág.25.

¹⁷⁰ BORRÀS PENTINAT, S., *Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿"vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta"?*, Revista General de Derecho Europeo, nº. 35, enero 2015, págs.1-43.

apunta a fortalecer la política de Europa y la solidaridad entre los Estados miembros y de la Unión, eligiendo un modelo de economía social de mercado como parte del desarrollo de la UE para la próxima década. Hay tres prioridades que se presentan: un crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y el crecimiento inclusivo.

En síntesis, como señala el reciente Informe de la UE sobre el medio ambiente en Europa 2015¹⁷¹, las acciones encaminadas a alcanzar la visión para 2050 se dividen en tres grandes bloques:

- Protección del capital natural que sustenta la prosperidad económica y el bienestar humano,
- Fomento del desarrollo económico y social con bajas emisiones de carbono, basado en un uso eficiente de los recursos,
- Protección de la salud pública contra los riesgos medioambientales.

¹⁷¹ *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis*, Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, pág.10, disponible en: <http://apágs.s.unep.org/publications/pmtdocuments/-The-European-environment-%E2%80%94-State-and-Outlook-Synthesis-Report-2015ES-SOER-Synthesis-20.pdf>, (consultada el 15 de abril de 2015).

“En 2015 Europa se encontrará más o menos a mitad de camino entre la puesta en marcha de las políticas medioambientales comunitarias a principios de la década de 1970 y su visión para 2050 de «vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (1). Esta visión implica el reconocimiento de que la prosperidad económica y el bienestar de los que goza Europa están íntimamente ligados a su entorno natural, esto es, a suelos fértiles, aguas limpias y un aire puro. Haciendo una retrospectiva de los últimos cuarenta años, las políticas en materia de clima y medio ambiente han resultado realmente beneficiosas para el funcionamiento de los ecosistemas europeos y la salud y el nivel de vida de sus ciudadanos. En muchas regiones de Europa, podría decirse que el estado del medio ambiente es el mejor desde que comenzara el proceso de industrialización. A ello han contribuido la reducción de los niveles de contaminación, la protección de la naturaleza y la mejor gestión de los residuos. A pesar de los progresos registrados en las últimas décadas en materia medioambiental, Europa se enfrenta a retos de gran envergadura. El capital natural europeo se degrada a causa de actividades socioeconómicas, como la agricultura, la pesca, el transporte, la industria, el turismo y la expansión urbanística. Por su parte, las presiones que afectan al medio ambiente en todo el mundo han aumentado a un ritmo sin precedentes desde la década de 1990, propiciadas entre otros factores por el crecimiento demográfico y el cambio en las pautas de consumo”.

En definitiva, en mi opinión, considero relevante poner de manifiesto que a pesar de las notables mejoras logradas en la protección del medio ambiente gracias a la política medioambiental europea, siguen siendo todavía muchos los retos en los distintos ámbitos contemplados, y en lo que interesa, en el campo de la evaluación ambiental.

B. La creación de un marco jurídico común en Europa. La Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, de impacto ambiental

Siguiendo con el análisis y estudio del marco normativo de la evaluación ambiental en Europa, como hemos apuntado en el capítulo 1 anterior, el origen de la legislación ambiental europea, y, por ende, de la instauración del procedimiento de la evaluación ambiental, no viene derivada de leyes ambientales americanas, como la NEPA, sino de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como Directiva de evaluación de impacto ambiental (Directiva EIA), que establece los criterios generales para la evaluación de impactos ambientales, así como los proyectos que deben ser evaluados obligatoriamente, y debía aplicarse por los Estados Miembros en un plazo máximo de tres años. Doce años más tarde dicha Directiva fue modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo, como trataremos a continuación.

Así, como han señalado CANTER¹⁷² y MARTÍNEZ DE LA VALLINA¹⁷³ la utilización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) como instrumento preventivo para el control ambiental de proyectos comienza a cobrar auge a partir de los acuerdos internacionales, por la influencia de los avances en la legislación

¹⁷² CANTER, L.W., *Manual de la evaluación de impacto ambiental*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pág.16 y ss.

CANTER, L.W., *Manual de evaluación de impacto ambiental. Técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*, 2ª Edición, McGraw-Hill, Madrid, 2004, pág. 9.

¹⁷³ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit., pág. 5.

ambiental de Estados Unidos y debido a la preocupación de la Comunidad Internacional en problemas ambientales globales. Este interés se extiende a organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

En este punto, HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ y HERNÁNDEZ ALONSO¹⁷⁴ afirman que partir de la promulgación de la Directiva EIA las comunidades autónomas van desarrollando las distintas figuras complementarias de protección del medio ambiente, y, en concreto, en el campo de la evaluación ambiental : Baleares (1986), Asturias (1987), Cataluña (1988), Valencia (1989), Canarias (1990), Galicia (1990), Extremadura (1991), Cantabria (1991), Madrid (1991), Navarra (1993), Aragón (1994), Andalucía (1994), Castilla y León (1995), Murcia (1995) y País Vasco (1998). Y comienzan a realizarse, en todo el territorio nacional, los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para aquellas obras previstas en la citada legislación.

Y como señala FRAGUAS HERRERO¹⁷⁵ la Directiva tiene varios elementos básicos:

- Principios generales de evaluación de las repercusiones sobre el medioambiente a fin de completar y coordinar los procedimientos de autorización de los proyectos públicos y privados.
- Debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el promotor del proyecto y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto.

¹⁷⁴ HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, S. y HERNÁNDEZ ALONSO, S., *Ley de evaluación de impacto ambiental en España: conclusiones tras doce años de aplicación*, Revista de Obras Públicas (ROP), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, noviembre 2000, pág.7.

¹⁷⁵ FRAGUAS HERRERO, A., *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI)*, en *Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*, Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, noviembre 2012.

- Armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los promotores de proyectos y el contenido de la evaluación.
- Los proyectos que están sometidos a una evaluación, deben proporcionar determinadas informaciones mínimas relativas al proyecto y a sus repercusiones.

Siguiendo con este último autor, la gran particularidad que hace compleja la aplicación de la Directiva EIA, pero a su vez la dota de gran interés, es el triple carácter de la EIA, como:

- Procedimiento analítico orientado a formar un juicio objetivo.
- Procedimiento administrativo, que implica prescripciones de obligado cumplimiento sobre aceptación o rechazo.
- Implicación Social. Fomenta la participación pública.

En resumen, según mi opinión, la evaluación ambiental prevista en la Directiva EIA, aplicada tanto a proyectos como a planes y programas, hasta la aprobación en el año 2001 de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), instauró un instrumento preventivo indispensable para establecer las bases de una política ambiental común para todo los Estados miembros, que considere la racionalización y la ponderación del desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales.

C. La modificación de la Directiva de Impacto Ambiental. La Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo

En primer término, se pone de relieve que con el transcurso del tiempo desde la implementación de la Directiva EIA y en base a la experiencia adquirida por el uso y

ejecución de los acuerdos en materia ambiental, la UE elaboró un Informe¹⁷⁶ aprobado por la Comisión el 2 de abril de 1993 sobre la aplicación de la Directiva 85/337/CEE, donde queda de manifiesto que es necesario introducir disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación ambiental, para garantizar que la Directiva se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz, y por ello, aprueba la Directiva 97/11/CE¹⁷⁷ del Consejo de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y que introdujo las siguientes novedades:

- Completa la lista de proyectos que tienen repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que deben someterse por regla general a una evaluación sistemática,
- Agrega el concepto de que "quien contamina paga",
- Deja a juicio de los Estados establecer ya sea por estudios caso a caso o bien umbrales o criterios para determinar, basándose en la importancia de sus repercusiones medioambientales, qué proyectos procede evaluar además de los listados, dado que son los Estados miembros los que mejor pueden aplicar dichos criterios en cada situación, salvaguardando el derecho a la información que el público debe tener para conocer las resoluciones de las autoridades competentes en la aplicación de los criterios aplicados.

En efecto, sintéticamente puede afirmarse que la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo, pretendía arreglar las deficiencias de la Directiva 337/85, ya sean debidas a concesiones o imprevistos, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de lo que constituye un instrumento fundamental de la política de medio ambiente. En este punto, hemos de hacer la distinción de las siguientes modificaciones y aportaciones:

¹⁷⁶ DOCE C 93, 2 de abril de 1993.

¹⁷⁷ DOCE n° L 073, de 14 de marzo de 1997, págs. 0005 – 0015.

- Plantea, de forma categórica, que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados contra el medio ambiente, preferentemente en origen, y en el principio de "quien contamina, paga".
- Amplía considerablemente el Anexo I, correspondiente al listado de proyectos que obligatoriamente deben someterse a un proceso de EIA, pasando de 9 a 21. Igualmente especifica y concreta algunos de los proyectos, como el correspondiente a instalaciones de reprocesado de combustibles nucleares irradiados o el de instalaciones químicas:
- El Anexo II también se incrementa, y destaca la incorporación de la categoría correspondiente a turismo y a actividades recreativas:
- El Anexo III resume los criterios de selección que hay que considerar, ya sea para examinar caso a caso los proyectos presentados en el Anexo II o para establecer umbrales o criterios:
- Con relación al art. 6, referido esencialmente a temas de información y participación, la Directiva concreta que cualquier solicitud de autorización y también las informaciones recogidas mediante el proceso de EIA tienen que exponerse a disposición del público interesado para que éste pueda expresar su opinión antes de que se conceda la autorización. La Directiva anterior lo preveía al inicio del proyecto. La Directiva final mantiene todas las consideraciones de la anterior en cuanto a las modalidades de información y de consulta al público interesado:
- Permite integrar las principales disposiciones del Convenio sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo-Finlandia), firmado por la Comunidad, junto con los Estados miembros el 25 de Febrero de 1991, y
- La Directiva 97/11/CE surge bajo la influencia de la Directiva 96/61 de 24 de septiembre, y hace referencia a la prevención y al control integrados de la

contaminación, con los consiguientes efectos conceptuales que su aplicación origine, de modo que al artículo 2 se añade el apartado 2 bis: *"Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir con los requisitos de esta Directiva y con los de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de Septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación."*

Asimismo, como señala GÓMEZ VILLARINO¹⁷⁸, esta Directiva considera la conveniencia de reforzar las disposiciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en un contexto transfronterizo para tener en cuenta el desarrollo de los acontecimientos en el ámbito internacional aplicando el Convenio de 25 de febrero de 1991 sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo.

Así, en el art. 1 apartado 2 de la referida Directiva 97/11/CE, se adiciona el apartado 2 bis que ofrece un nuevo enfoque de acción ambiental estableciendo que: *"Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de esta Directiva y los de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación"* (conocida como IPPC, por sus siglas en inglés). Esto lleva a que las nuevas instalaciones requieren autorización administrativa previa: y para las ya existentes, se prevé una revisión de las mismas, apoyados en los principios de prevención, de cautela o precaución y capacidad de recuperación del medio, como principios básicos del derecho ambiental como destacan ÁLVAREZ BAQUERIZO¹⁷⁹,

¹⁷⁸ GÓMEZ VILLARINO, M., *Evaluación Ambiental Estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística*, Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid, 2010, disponible en: http://oa.upm.es/3474/1/MAURICIO_GOMEZ_VILLARINO.pdf, (consultada el 12 de abril de 2014), pág.24.

¹⁷⁹ ÁLVAREZ BAQUERIZO, C., *Algunos principios del derecho ambiental y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de octubre de 2011*, *Revista Catalana de Dret*

CASADO CASADO y otros¹⁸⁰, a través de aplicar las medidas correctoras necesarias para cumplir los objetivos de calidad fijados para los medios receptores aire, agua y suelo.

A su vez, establece que todos los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a más tardar el 14 de marzo de 1999 e informaran inmediatamente de ello a la Comisión y cinco años después de su entrada en vigor, la Comisión dirigirá al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación y eficacia de la Directiva 85/337/CEE modificada por la Directiva 97/11/CE.

Además, como ha puesto de manifiesto ESTEVE PARDO¹⁸¹, tanto la Directiva 85/337/CE como la 97/11/CE se limitan a la Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos. En muchos casos la evaluación ambiental en la fase de proyecto llega demasiado tarde al proceso de decisión para incluir las consideraciones ambientales de ordenación del territorio en general o en determinadas disposiciones urbanísticas, por esta razón el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Este documento es el punto de partida para formalizar la Evaluación Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Assessment*, SEA) en la Unión Europea, pudiendo citarse por su interés el manual de referencia de la EAE¹⁸².

Ambiental, vol. 2, n. 2, 2011, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/244/980>, (consultada el 23 de enero de 2012), pág.11.

¹⁸⁰ CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J.R., GIFREU FONT, J., (dirs.), *Prestación de servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: Especial referencia al Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

¹⁸¹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.65.

¹⁸² *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance en 2008*, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones, Colombia, 2009

En efecto, como trataremos en el epígrafe siguiente relativo a la EAE, su objeto es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de esta Directiva, de una evaluación ambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (artículo 1, Directiva 2001/42/CE). Cuando un plan o programa elaborado por un Estado miembro pueda tener repercusiones ambientales importantes en otro Estado miembro, se tomaran medidas para que ambos se consulten y para que las autoridades competentes y el público esté informado y capacitado para manifestar su opinión. A fin de evitar la duplicación de las evaluaciones, los Estados miembros deben tener en cuenta, cuando proceda, el hecho de que las evaluaciones se realizaran en diferentes niveles de una jerarquía de planes y programas y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes e incorporarse a procedimientos establecidos específicamente.

Al respecto, GÓMEZ OREA¹⁸³ y CABRERA CABRERA¹⁸⁴ han puesto de relieve que uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención. Es por ello que los sucesivos programas medioambientales de la Comunidad Europea han venido insistiendo en que la mejor manera de actuar en esta materia es tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En este contexto, se entenderá por evaluación ambiental la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del

¹⁸³ GÓMEZ OREA, D. y otros, *Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)*, en FARINOS DASI, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011, pág. 172.

¹⁸⁴ CABRERA CABRERA, M., *La evaluación de impacto ambiental*, Revista de Obras Públicas (ROP), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, noviembre 1987, pág. 737.

informe sobre el medio ambiente y de los resultados de la consulta en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión.

Igualmente, con vistas a una mayor integración de los requisitos de protección medioambiental, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida, el primer informe debe ir acompañado, si procede, de propuestas de modificación, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación a otros sectores y tipos de planes y programas.

En síntesis, adoptada hace 30 años, la Directiva EIA debe adaptarse para reflejar la experiencia adquirida, así como los cambios en la legislación y la política de la UE, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, como señala CARDESA SALZMANN¹⁸⁵. La Directiva EIA ha sido identificada como un instrumento potencial para un ejercicio de simplificación futuro. Como resultado del proceso de revisión, el 26 de octubre de 2012, la Comisión adoptó una propuesta de nueva Directiva que modifique la Directiva actual¹⁸⁶.

En efecto, tras treinta años de aplicación de la Directiva EIA la Comisión Europea en el año 2012¹⁸⁷ esbozó una serie de nuevas propuestas para reducir las cargas administrativas y facilitar la evaluación del posible impacto de los grandes proyectos, sin debilitar las salvaguardias ambientales existentes. Los niveles actuales de protección del medio ambiente se reforzarán y las empresas se beneficiarán de una normativa armonizada. La Directiva EIA entró en vigor hace casi 30 años, y se ha

¹⁸⁵ CARDESA SALZMANN, A., *Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 2, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/535>, (consultada el 12 de marzo de 2015), págs.1-10.

¹⁸⁶ *Texto completo propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (2012/0297 (COD))*, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/com_628/1_ES_ACT_part1_v2.pdf.

¹⁸⁷ *Comunicación de la Comisión europea sobre racionalización de las normas sobre las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos*, European Commission, Press releases database, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1158_es.htm, (consultada el 26 de octubre de 2012).

modificado en varias ocasiones, pero, tras una amplia consulta a los interesados, la Comisión ha decidido que es hora de proceder a una revisión exhaustiva, adaptándola a la evolución política, jurídica y técnica. Los cambios también están orientados hacia el futuro y quedarán reflejados en el proceso de evaluación de los nuevos desafíos importantes para el conjunto de la UE, en ámbitos tales como la eficiencia en el uso de los recursos, el cambio climático, la biodiversidad y la prevención de catástrofes. Estos cambios propuestos son:

1. Ajustar el procedimiento que determina si resulta necesaria una evaluación medioambiental, lo que garantizará que solo los proyectos con efectos medioambientales importantes sean objeto de dicha evaluación. Los proyectos adaptados para reducir sus efectos y los proyectos pequeños con repercusiones locales deben aprobarse más rápidamente y a menor coste, dejando a las autoridades más tiempo para centrarse en la evaluación de grandes proyectos con efectos ambientales a gran escala.
2. Reforzar la normativa para garantizar una mejor toma de decisiones y evitar los daños al medio ambiente. El impacto de propuestas alternativas tendrá que tenerse en cuenta de forma más sistemática y las autoridades competentes deberán explicar los motivos de sus decisiones con más claridad.
3. Racionalizar las distintas etapas del procedimiento de la EIA mediante la introducción de plazos y de un nuevo mecanismo para facilitar el proceso cuando varias evaluaciones sean necesarias y participen varias autoridades. Estos cambios reportarán una mayor seguridad jurídica y agilizarán el procedimiento sin poner en peligro la calidad de la evaluación.

Ese mismo propósito, de revisar la Directiva EIA al objeto de optimizar los trámites administrativos en materia de evaluación ambiental, fue una de las cuestiones más complejas tratadas en el Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) de 2012,

como apunta ARCE RUIZ¹⁸⁸, ya que a menudo la regulación ambiental se alarga en exceso sin que mejore por ello el grado de protección. En el congreso se quiso aportar una primera aproximación a este intenso y complejo debate, con visiones diferentes, pero enriquecedoras, y con un propósito: que desde el sector ambiental se exploren posibles mejoras en los trámites, compatibles con el control de calidad y la protección del medio.

Además, como incidieron algunos participantes al citado Congreso, ante una misma Directiva, los plazos de ejecución en España frente a otros países europeos distan notablemente en el tiempo, sin que por ello los resultados sean necesariamente mejores. Asimismo, dada la complejidad competencial del país, y el denso tejido normativo que engloba la legislación ambiental, algunas entidades/promotores han sufrido procesos administrativos complejos, que les ha llevado a interpretaciones diferentes, o incluso incompatibilidad en el cumplimiento de toda la normativa, es decir, se encontraban en la encrucijada de elegir entre el acatamiento de una norma u otra.

En resumen, considero que la evaluación ambiental es el instrumento que debe acompañar al desarrollo sostenible e integrador, y que la eficacia de la EA depende, primero, de que se sometan únicamente las actuaciones que puedan tener repercusiones en el medio ambiente, para dotar de precisión y eficacia al procedimiento, y, segundo, de la agilidad con que se tramite el procedimiento.

2.1.2. El marco normativo estatal de la evaluación ambiental

- A. El derecho al Medio Ambiente en la Constitución Española. El art. 45 CE como principio rector

¹⁸⁸ ARCE RUIZ, R.M., *Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*, Congreso Nacional del Medio Ambiente 2012 (CONAMA), Madrid, noviembre 2012, pág.19.

En el segundo escalón de la legislación ambiental nos encontramos con el derecho interno de cada Estado miembro, y en el ámbito territorial español como destacan FIGUEROA ALEGRE¹⁸⁹, PEÑALVER I CABRÉ¹⁹⁰ y AGUDO GONZÁLEZ y TRUJILLO PARRA¹⁹¹, la primera norma a nivel estatal que aboga de una manera clara y precisa por la protección del medio ambiente es la Constitución Española de 1978, que dedica dentro del Título I (Derechos y Deberes fundamentales), un Capítulo III que trata sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica, que incluye el art. 45, estructurado en tres principios:

- Utilización racional de los recursos naturales.
- Protección y mejora de la calidad de vida.
- La defensa y restauración del medio ambiente.

En efecto, la CE incorpora un nuevo derecho económico y social que es el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida, al que se dota de una funcionalidad compleja, ya que se configura como un derecho/deber, se tiene el derecho a disfrutar lo que se tiene el deber de conservar, como ponen de relieve FRAGUAS HERRERO¹⁹² y ESTEVE PARDO¹⁹³, por tanto, la EIA se conforma como un instrumento esencial para cumplir con los principios constitucionales del art.45¹⁹⁴.

¹⁸⁹ FIGUEROA ALEGRE, I.V., *El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución Española de 1978*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, nº 17, 2008, (consultada el 7 de octubre de 2012).

¹⁹⁰ PEÑALVER I CABRÉ, A., *El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva*, Revista vasca de administración pública = Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, disponible en: http://www.ivap.euskadi.net/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_pub/es_def/index.shtml, (consultada el 14 de enero de 2015).

¹⁹¹ AGUDO GONZÁLEZ, J. y TRUJILLO PARRA, L., *Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 1, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/464>, (consultada el 25 de septiembre de 2014), págs.1-40.

¹⁹² FRAGUAS HERRERO, A., *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI)*... op.cit, pág.4.

¹⁹³ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*... op.cit., pág.18.

¹⁹⁴ El art. 45 CE dedica un artículo completo al medio ambiente, y preceptúa lo siguiente:

En este punto, ORS MARTÍNEZ y VIÑALS BLASCO¹⁹⁵ apuntan que la CE se redactó en el preciso momento en que el medio ambiente, tras la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972, se convirtió en el *tema de nuestra época*. En aquel momento se trató más bien como una declaración de intenciones, ya que el aún vigente marco jurídico-administrativo preconstitucional era del todo anticuado para los nuevos tiempos *ambientales*. Además, como cuestión previa a que el medio ambiente tomara carta de naturaleza, con la primera normativa en materia de evaluación ambiental en el año 1986, las cuestiones que luego se tipificarían como ambientales se solían abordar a dos niveles: las relacionadas con la ordenación del territorio recaían en el Ministerio de Obras públicas, y las relacionadas con la gestión de los recursos naturales renovables y con la protección de la naturaleza estaba adscritas al Instituto para la Conservación de la Naturaleza¹⁹⁶ (ICONA).

En ese sentido, MARTÍN MATEO¹⁹⁷ establece que el art. 45 CE tiene su precedente más inmediato en la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976, donde se expresa que todos tienen derecho al ambiente y el deber de defenderlo. El

-
1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
 2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
 3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

¹⁹⁵ ORS MARTÍNEZ, J. y VIÑALS BLASCO, M^a.J., *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana...* op.cit., pág. 294.

¹⁹⁶ El ICONA fue un organismo administrativo para el estudio y actuación en la conservación de la naturaleza, creado por Decreto-Ley 17/1971 de 28 de octubre, y que vino a reemplazar al preexistente de la Dirección General de Montes. Estuvo adscrito al Ministerio de Agricultura. El ICONA durante su tiempo de funcionamiento va a desempeñar un papel controvertido en la conservación de los espacios naturales, y tras la asunción de la mayoría de sus competencias por las distintas Comunidades Autónomas, fue sustituido en 1991 por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

¹⁹⁷ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág.107.

precepto se inserta en el contexto de la sección segunda del capítulo III de la Constitución, que tiene un alcance programático y principal, como se desprende de su propia rúbrica “*De los principios rectores de la política social y económica*”, postulados que, como sabemos, aunque deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos tienen una transcendencia jurídica limitada, no obstante, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁹⁸ el carácter normativo que se predica *in totum* de la Constitución ya que precisan de su concreción a través de una Ley sin que en su defecto puedan ser alegados directamente ante los Tribunales, lo que les priva de la cobertura jurídica más afectiva.

B. La promulgación de normativa específica. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental

En primer lugar, considero relevante señalar que hasta la aprobación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental, la regulación española en materia de evaluación ambiental (impacto) aparece de manera incipiente, de modo fragmentario y dentro de normas de diferente rango¹⁹⁹, como en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, así como en determinadas normas de ámbito sectorial (Ley de Minas, Orden de Contaminación Atmosférica Industrial, Aguas, etc.), lo que no obsta para reconocer su papel en la conservación del medio ambiente, como ya se puso de

¹⁹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, págs. 15 y ss.

¹⁹⁹ *Medio Ambiente en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), Dirección General del Medio Ambiente, Madrid, 1989, pág.354.

1ª Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, junio 2006

manifiesto en el Curso sobre evaluaciones de impacto ambiental²⁰⁰ celebrado en Madrid en 1984.

En efecto, como apuntan CAMPINS ERITJA y otros²⁰¹, la incorporación de la Directiva 85/337/CEE al Derecho interno estatal se efectuó mediante norma con rango de ley, al aprobarse el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio²⁰², de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.23²⁰³ de la Constitución, siendo objeto de desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto legislativo citado, donde queda definida la evaluación ambiental como: “*El conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad, causa sobre el medio ambiente*”, siendo aplicable esta normativa únicamente para la evaluación ambiental de proyectos, dado que no preveía la aplicación de la técnica ambiental a los planes urbanísticos.

Consiguientemente, esa primera norma estatal de EA se encamina a evitar los efectos negativos producidos por la incidencia de la actividad humana en el entorno natural, a través del denominado intervencionismo administrativo que se concreta en la petición que el administrado ha de hacer obligatoriamente a la Administración de la correspondiente autorización, colocándose en las condiciones que para cada caso específico se determinen.

En este punto, sobre la aplicación del RDL 1302/1986, de 28 de junio, únicamente a proyectos de obras, instalaciones o actividades, y no a los instrumentos de

²⁰⁰ *Curso sobre evaluaciones de impacto ambiental*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, (MOPU), Madrid, 1984.

²⁰¹ CAMPINS ERITJA, M., CASADO CASADO, L., NIETO MORENO, J.E., PIGRAU SOLÉ, A. y PONT CASTEJÓN, I., *Environmental Law in Spain* (2ª ed.), Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pág.24.

²⁰² BOE de 30 de junio de 1986.

²⁰³ Art. 149 CE. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 23ª. *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

ordenación del territorio y urbanísticos, debe apuntarse la jurisprudencia pacífica del Tribunal Supremo en las sentencias de 7 de julio de 2004 (casación 1355/2002), 20 de abril del 2011 (casación 2247/2007) y 27 de septiembre de 2012 (casación 2174/2009) y, **por todas, la sentencia dictada con fecha 21 de marzo de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente Dª Mariano de Oro-Pulido López**, cuyo Fundamento de Derecho Sexto dice²⁰⁴:

“Aducen las recurrentes, en primer lugar, que la sentencia interpreta erróneamente el Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, al extender su ámbito objetivo (proyectos) a los planes urbanísticos que dentro de la legislación europea y estatal sobre evaluación de impacto se rigen por un procedimiento alternativo de valoración ambiental que viene recogido en el Decreto Autonómico 35/1995.

*Tienen razón las recurrentes, pues, en efecto, en contra de lo declarado en la sentencia recurrida, **en el caso que nos ocupa no resultaba exigible someter el instrumento de planeamiento aprobado a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental contemplados en la Directiva 85/337/CE y en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental.***

*Como recuerda esta sentencia citada en último lugar - sentencia de 27 de septiembre de 2012 (casación 2174/2009)- **la evaluación de impacto ambiental no era exigible sino para los proyectos de obras, instalaciones o actividades contemplados en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, que reproduce el Anexo I de la Directiva 85/337.** Al no haberlo*

²⁰⁴ Además, por ser de interés, cito el Fundamento Jurídico Décimo de la **sentencia TS de 7 de julio de 2004**:

*<< (...) Como hemos reiterado en el anterior motivo, **la evaluación ambiental se plantea hoy en dos niveles**, con regulaciones europeas diferentes: **La EIA individualizada o de proyectos** (que regula la Directiva 85/337/CEE y las demás normas europeas, que la modifican, e internas que la transponen), **y la EAE de planes o programas** (que regula la Directiva 2001/42 / CE, cuyo plazo de transposición concluye el 21 de julio de 2004). Como hemos podido contemplar su campo de aplicación ha venido ofreciendo problemas de interpretación, que la jurisprudencia ha ido resolviendo, derivados del solapamiento de los conceptos de "plan" y "proyecto".*

Desde la perspectiva del Derecho Comunitario el concepto de proyecto obedece más a un criterio material que a una consideración formal, conectando con la noción de autorización. El artículo 1.2 de la Directiva Comunitaria 85/337 CEE, tras considerar los mismos como el objeto de la evaluación que la misma regula (1.1), considera proyecto "la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras", así como, en segundo término "otras intervenciones en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo >>.

entendido así la Sala de instancia, la sentencia recurrida incurre en vulneración, por aplicación indebida, de lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental , vulnerando con ello, y por la misma razón, la Directiva 85/337/CE.”

Así, como ha puesto de manifiesto MARTÍNEZ DE LA VALLINA²⁰⁵ una de las cuestiones más complejas de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio fue su transposición al derecho interno español, y por ello con fecha 23 de diciembre de 1999 la Comisión Europea notificó al gobierno de España la interposición de una demanda solicitando del Tribunal de Justicia de la UE que declarara que España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, por no incluir el RDL 1302/1986 dentro de su ámbito de aplicación a varios de los grupos de proyectos que figuraban en el Anexo II de la norma comunitaria.

En relación con lo anterior, con fecha 26 de enero del 2000 la Comisión Europea dirigió al Reino de España Dictamen motivado relativo a la no comunicación de la Directiva 97/11/CE, modificativa de la Directiva EIA, en virtud del art. 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en base a los argumentos siguientes:

- La Directiva 97/11/CE del Consejo, de fecha 3 de marzo, tiene por objeto la modificación de la Directiva 83/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Su art. 3 prevé que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir dicha Directiva a más tardar el 14 de marzo de 1999, y que informarán inmediatamente de ello a la Comisión. Con arreglo al párrafo tercero del art. 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, las Directivas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. De conformidad con el párrafo primero del art. 10 de dicho Tratado, los Estados

²⁰⁵ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit., pág. 61.

miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad.

- Está fuera de discusión que el Reino de España debe adoptar medidas para cumplir la Directiva 97/11/CE²⁰⁶.

En estas circunstancias, la Comisión observó que España no había adoptado todavía las medidas que debía aplicar a más tardar el 14 de marzo de 1999 en relación con la Directiva 97/11/CE, y que, en cualquier caso, no le ha comunicado dichas medidas.

En resumen, considero oportuno destacar el incumplimiento de España de la Directiva EIA modificada, lo que supuso que con fecha 15 de septiembre de 2000 la Comisión Europea presentara ante el TJCE demanda contra el Reino de España al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la adecuada incorporación del plazo marcado por de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva de evaluación de impacto ambiental.

- C. La ampliación de los supuestos sometidos a evaluación ambiental. El Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio

Siguiendo con lo expuesto en el epígrafe precedente, como consecuencia de las sucesivas modificaciones parciales de la Directiva EIA que obligatoriamente debían ser incorporadas al derecho interno, como señala ESTEVE PARDO²⁰⁷, y del procedimiento contencioso abierto en aquellas fechas en Bruselas, se aprueba el

²⁰⁶ La Comisión considera que corresponde a los Estados miembros aplicar, a su debido tiempo, los procedimientos necesarios a fin de transponer al Derecho interno las Directivas, de manera que dicha transposición se efectúe dentro del plazo previsto a tal efecto, cualquiera que fuere la naturaleza de dichos procedimientos, e informar de ello a la Comisión.

²⁰⁷ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit, pág.65.

Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, modificativo del RDL 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, cuya exposición de motivos establecía literalmente²⁰⁸:

“La Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo cuatro modificaciones principales.

En primer lugar, la Directiva 97/11/CE amplía sustancialmente el anexo I (proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria), al mencionar 21 categorías de proyectos en vez de los nueve relacionados en la Directiva 85/337/CEE. En segundo lugar, modifica el artículo 4, con la introducción de un procedimiento que, basándose en los criterios de selección del anexo III, permita determinar si un proyecto del anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o

²⁰⁸ Además, el RDL 9/2000, modifica el art. 1 del RDL 1302/1986, incluyendo junto a la evaluación de impacto ambiental obligatoria de determinados proyectos, que se incorporan en el anexo 1, la de aquellos otros proyectos incluidos en el anexo II, que se someterán o no a evaluación de impacto ambiental tras un estudio que debe hacerse caso por caso, en función de los criterios específicos que en el texto se detallan.

“Igualmente, en aplicación de las modificaciones establecidas en la nueva Directiva comunitaria, el art. 2 regula expresamente la posibilidad de solicitar con carácter previo a su elaboración la opinión del órgano ambiental en relación con el alcance del estudio de impacto ambiental: y el artículo 6 introduce las nuevas exigencias establecidas para la evaluación de impacto ambiental de proyectos en un contexto transfronterizo.

Por su parte, se incluyen en el artículo 5 del Real Decreto legislativo los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, que exige la necesaria colaboración entre las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. De igual manera, en el nuevo apartado 2 del artículo 1 se prevé que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de medio ambiente, puedan establecer respecto de los proyectos del anexo II la obligación de someterlos a evaluación de impacto ambiental o fijar para ellos umbrales de conformidad con los criterios específicos del anexo III, haciendo innecesario de esta forma el estudio caso por caso.

Dado que la Comisión Europea interpuso, el 14 de diciembre de 1999 ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, una demanda contra el Reino de España por la inadecuada incorporación de la Directiva 85/337/CEE, por no incluir el Real Decreto legislativo 1302/1986 dentro de su ámbito de aplicación a varios de los grupos de proyectos que figuraban en el anexo II de la norma comunitaria, y que, asimismo, el 15 de septiembre de 2000 ha presentado una nueva demanda por la no transposición de la Directiva 97/11/CE en el plazo en ella fijado, resulta justificada la regulación de esta materia mediante Real Decreto-Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86.1 de la Constitución.”

critérios fijados por los Estados miembros. En tercer lugar, innova el artículo 5, posibilitando que, **si el promotor o titular del proyecto lo solicita, la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que aquél debe suministrar.** Y, por último, incorpora a la legislación comunitaria, por lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros, las principales disposiciones del **convenio sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia), y ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.**

El principal objetivo de estas puntuales modificaciones, en especial del artículo 4, en línea con la jurisprudencia comunitaria establecida a partir de la sentencia de 2 de mayo de 1996 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado anexo II, al confirmar que **los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado anexo.** Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

Para dar cumplimiento al mandato comunitario, y sin perjuicio de que en un futuro próximo sea necesario regular las evaluaciones estratégicas de planes y programas, dado que ya existe en el ámbito comunitario una propuesta de Directiva sobre la que el pasado 30 de marzo se adoptó la posición común (CE) 25/2000, este Real Decreto-Ley tiene por objeto incorporar plenamente a nuestro derecho interno la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE”.

En definitiva, considero de interés poner de relieve las principales novedades del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, modificativo del RDL de evaluación de impacto ambiental de 1986, que posteriormente se recogerían en la Directiva de evaluación ambiental estratégica, en síntesis, son:

- Se amplía sustancialmente el Anexo I (proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria), al mencionar 21 categorías de proyectos en vez de los nueve relacionados en la Directiva 85/337/CEE.
- Se introduce un procedimiento que, basándose en los criterios de selección del anexo III, permita determinar si un proyecto del anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios fijados por los estados miembros.

- Se posibilita que, si el promotor o titular del proyecto lo solicita, la autoridad competente en la materia, el órgano ambiental, facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que aquél debe suministrar.

Asimismo, en línea con la jurisprudencia comunitaria establecida a partir de la sentencia de 2 de mayo de 1996 del TJCE, se pretenden eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado Anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un nuevo procedimiento denominado estudio caso por caso.

En efecto, por consiguiente, centrándonos en materia de planeamiento y urbanización de suelo, es a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, cuando se establece la exigencia de someter con carácter obligatorio a evaluación ambiental los proyectos de urbanización, complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, centros comerciales y aparcamientos, únicamente cuando dichos proyectos se desarrollen en zonas especialmente protegidas (LICs, ZEPAs) o zonas húmedas incluidas en el Convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 10 c.) o se determinará caso por caso por el órgano ambiental (Anexo II. Grupo 6. b).

En síntesis, cabe reseñar que la exposición de motivos del RDL 9/2000 apuntaba la existencia en el ámbito comunitario de una propuesta de Directiva, adoptando la posición común (CE) 25/2000, de 30 de marzo, que derivaría en la regulación *ex novo* del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, como abordaremos en el apartado 2º de este capítulo.

- D. El avance de la normativa estatal. El Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos

A continuación, considero conveniente señalar que la citada Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio (y modificaciones posteriores 97/11/CE y 2003/35/CE), se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, (derogado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y en cuanto a los proyectos de urbanización establecía que, únicamente se encontraban sometidos obligatoriamente a evaluación ambiental cuando se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 9 c.3), o cuando lo decidiera el órgano ambiental, caso por caso, (Anexo II, Grupo 7 b.).

Consecuentemente, se pone de manifiesto que las sucesivas modificaciones en número y relevancia de la legislación en materia de evaluación ambiental desde la publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y de manera trascendente con la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, (EAE) y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de accesos a la justicia en materia de medio ambiente, que supuso la adecuación de la normativa básica de evaluación de impacto ambiental a la Directiva 2003/35/CE, derivó en la necesidad de aprobar un Texto Refundido que armonizara las disposiciones vigentes en materia de evaluación ambiental de proyectos, plasmado en el citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero²⁰⁹.

En este punto, puede citarse el Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España²¹⁰, que afirma que esta refundición operada con el RDL 1/2008, de 11 de

²⁰⁹ BOE núm. 23, de 26 de enero de 2008.

²¹⁰ *Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España*, Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, 2011.

enero, no regula la evaluación ambiental de planes y programas, habida cuenta de su regulación específica contenida en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), como trataremos en epígrafes posteriores.

- E. La unificación de la normativa de proyectos y de planes. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

Siguiendo con el análisis de la normativa de evaluación ambiental de ámbito estatal, debe citarse la última reforma legislativa, recogida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental²¹¹ (LEA), que como principal novedad regula tanto el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos (actividades, minas...), como de planes (urbanismo y ordenación del territorio), desarrollándose este segundo procedimiento en apartados posteriores.

Así, la entrada en vigor se produjo el día 12 de diciembre de 2013, estableciéndose un plazo de un año para adaptar las distintas normativas autonómicas a la nueva ley.

En primer lugar, se indica que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, tiene el carácter de ley básica estatal, dictada a tenor del art. 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, esta competencia habilita al estado para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino europeo que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva (art. 45.2 CE), en el bien entendido caso que la legislación básica del Estado cumple no sólo una función de uniformidad relativa, sino

²¹¹ BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir también niveles de protección más altos establecidos por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el art. 2 establece los principios a los que quedan sujetos los procedimientos de evaluación ambiental, y son:

- a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución.
- c) Acción preventiva y cautelar, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.
- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.
- k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

En segundo lugar, cabe poner de manifiesto que la entrada en vigor de la nueva ley estatal de evaluación ambiental ha supuesto la derogación de los siguientes textos normativos básicos en la materia:

- El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- El Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Además, como principal novedad de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, deben apuntarse los dos procedimientos de evaluación ambiental, el ordinario, que equivale a un proceso de evaluación completo de la anterior ley de evaluación ambiental estratégica 9/2006, y el simplificado (para modificaciones menores, de reducido ámbito territorial y afectante a la ordenación pormenorizada).

En este punto, PENSADO SEIJAS²¹² destaca como otra cuestión novedosa la unificación de la terminología del procedimiento de EA, tanto para proyectos como para planes y programas. Desde esta perspectiva, la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, constituye, sin duda, un punto de inflexión en nuestro Derecho Ambiental, al establecer un régimen jurídico común a ambas técnicas en lo que se refiere a los objetivos y finalidad de la mismas, obligatoriedad y efectos de la declaración ambiental, o, en su caso, la ausencia de la misma.

Asimismo, siguiendo a MORA RUIZ²¹³, la Ley tiene el valor de simplificar el panorama normativo, una vez que se reconduce a unidad la regulación de ambas técnicas, por lo que conecta con las exigencias de mejora regulativa que se están imponiendo también en materia de medio ambiente.

Respecto al régimen transitorio para la aplicación de la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, la DT 1ª dispone que esta ley se aplica a todos los planes y programas cuyo procedimiento de evaluación ambiental estratégica se inicie a partir de la entrada en vigor de la ley.

En síntesis, una de las cuestiones más trascendentes de la nueva Ley de Evaluación Ambiental ha sido determinar la fecha de su entrada en vigor, dada la particularidad del régimen transitorio y derogatorio establecido en la misma.

²¹² PENSADO SEIJAS, A., *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal, n. 1, 2015, págs. 67-74.

²¹³ MORA RUIZ, M., *Artículo sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Eduardo Calvo Roja)*, disponible en: [www: Actualidad Jurídica Ambiental](http://www.ActualidadJurídicaAmbiental) (consultada el 24 de septiembre de 2014).

Ciertamente, la Disposición Derogatoria de la ley 21/2013, de 9 de diciembre, en el apartado 1 indica las normas que se derogan. No obstante, el apartado 2 establece un régimen específico para las Comunidades Autónomas y preceptúa que la entrada en vigor, en su respectivo ámbito territorial, se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, esto es, el 12 de diciembre de 2014. Además, sigue indicando esa disposición transitoria, que si antes de que concluya este plazo, las comunidades autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a la ley, la derogación prevista en el apartado 1 anterior se producirá en el momento en que las normativas autonómicas entren en vigor.

En ese sentido, para dilucidar la fecha de entrada en vigor de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, hay que atender a dos supuestos:

- Para la Administración General del Estado y para las Comunidades Autónomas que no tienen normativa de desarrollo en materia de evaluación ambiental entró en vigor el 12 de diciembre de 2013 (al día siguiente de su publicación en el BOE).
- Y para las Comunidades Autónomas que tienen normativa autonómica de evaluación ambiental caben dos posibilidades,
 - a. la primera es que entre en vigor cuando aprueben una normativa que se adapte a la nueva Ley,
 - b. la segunda posibilidad, que se produciría en defecto de la anterior, es que en ausencia de normativa de desarrollo antes del 12 de diciembre de 2014, en esta fecha se produjo, en todo caso la entrada en vigor de la ley. Por lo tanto, el 12 de diciembre de 2014 como máximo entró vigor la ley en toda España.

En resumen, considero necesario poner de relieve que los proyectos o planes que ya se encuentren en tramitación al momento de la entrada en vigor de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, se pueden seguir tramitando conforme a la normativa urbanística y sectorial anterior, respecto a las determinaciones sustantivas en la materia, pero en

todo caso el régimen jurídico aplicable en cuanto al procedimiento de evaluación ambiental a seguir será el establecido en la LEA 2013.

2.1.3. El derecho autonómico de la evaluación ambiental en la Comunidad Valenciana

- La primigenia regulación de la evaluación ambiental. La Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental

Avanzando en el presente trabajo y atendiendo al principio de jerarquía normativa, el correlativo rango se corresponde con el derecho de las Comunidades Autónomas, y una vez que el Estado había promulgado en 1986 la legislación básica en materia de evaluación ambiental, como hemos visto en el epígrafe precedente, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que les reconocen sus respectivos Estatutos de Autonomía, fueron desarrollando la normativa básica de evaluación ambiental, bien mediante leyes formales o bien mediante disposiciones reglamentarias, incluso ampliando, en ejercicio de las citadas competencias, el ámbito material de aplicación de la citada normativa.

Así, como apuntan NIETO SALVATIERRA²¹⁴ en una publicación de referencia de la Generalitat²¹⁵, y otro manual sobre legislación medioambiental²¹⁶, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana el art. 31.2.6 del Estatuto de Autonomía, promulgado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, reconoce a la Generalitat Valenciana la competencia para el desarrollo legislativo en el marco de las

²¹⁴ NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Generalitat Valenciana, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), Valencia, 1992, pág. 18.

²¹⁵ *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Generalitat Valenciana, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Valencia, 1992.

²¹⁶ *Legislación Medioambiental de la Comunidad Valenciana*, Consellería de Agricultura y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1996.

competencias básicas del Estado, en materia de protección del medio ambiente, así como para establecer normas adicionales de protección.

En efecto, al amparo del Estatuto de Autonomía valenciano se promulga la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, desarrollada mediante el Decreto 162/1990, de 15 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 2/1989 (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo), que regula *ex novo* el procedimiento de evaluación ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, siendo a partir de la entrada en vigor de esta normativa cuando se someten por primera vez los planes urbanísticos y de ordenación del territorio al procedimiento de evaluación ambiental, continuando con NIETO SALVATIERRA, y, en concreto la ley valenciana, en relación con el urbanismo y la ordenación del territorio, en su apartado 8 del Anexo dispone que están sometidos a EA:

**8. Proyectos de infraestructura:
g) Instrumentos de ordenación del territorio.**

Consiguientemente, a mi juicio, la aprobación de la Ley Valenciana de Impacto Ambiental y su posterior Reglamento, constituyó un aldabonazo en el campo del Derecho Ambiental. Por primera vez en Europa, una administración plasmaba en un marco jurídico una de las filosofías de protección ambiental más ambiciosa e innovadora: la instauración de la evaluación ambiental de planes y programas de desarrollo y ordenación territorial²¹⁷.

Posteriormente, el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, amplió el Anexo I en lo relativo a los instrumentos de ordenación del territorio, quedando como sigue:

²¹⁷ *La evaluación de impacto ambiental, normativa autonómica*, Consellería de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, disponible en: http://www.cma.gva.es/comunes_asp/documentos/agenda/cas/62960-2009-2.pdf, (consultada el 2 de septiembre de 2010).

8. Proyectos de infraestructura:

g) Instrumentos de ordenación del territorio:

- Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Acción Territorial, Programas de Ordenación del Territorio y Proyectos de Ejecución del Plan de Ordenación del Territorio de Coordinación.
- Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables o supongan alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable.

Sentado lo anterior, debe ponerse de relieve que la administración ambiental en la Comunidad Valenciana consciente de la importancia de la suficiencia documental necesaria para evaluar con garantías y agilidad el planeamiento territorial y urbanístico, publicó la Orden de 3 de enero de 2005 de la Consellería de Territorio y Vivienda por la que se establece el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental²¹⁸, que introdujo las siguientes novedades:

- Los estudios de impacto debían presentarse en papel y en soporte informático CD, con el contenido establecido en el Anexo, además de los exigidos por la legislación sectorial.
- Si los estudios de impacto ambiental no recogían la documentación señalada en el Anexo²¹⁹, el órgano ambiental requería a la autoridad con competencia sustantiva, para su subsanación.

²¹⁸ DOGV núm. 4922, de 12 de enero de 2005.

²¹⁹ Anexo. Contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio

El Estudio de Impacto Ambiental contemplará, debidamente relacionada, la siguiente documentación:

1. Descripción de la actuación proyectada y sus acciones derivadas
2. Examen de las alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada.
3. Inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas ambientales claves, que incorporará el informe vinculante de conformidad del proyecto con la normativa de protección del patrimonio cultural, establecido en el art. 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano.

En consecuencia, hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, conocida de evaluación ambiental estratégica, todo el planeamiento general y de desarrollo tramitado con posterioridad al año 1989 en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana ha sido evaluado conforme la Ley 2/1989, y su posterior reglamento.

En este punto, considero conveniente traer a colación **la problemática que ha ocasionado en la Comunidad Valenciana, con varias causas abiertas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo²²⁰, la ejecución de desarrollos urbanísticos previstos en planes generales que no fueron sometidos a evaluación ambiental** al haberse tramitado y aprobado estos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, fecha a partir del cual se establece la exigencia de someter con carácter obligatorio a evaluación ambiental los proyectos de urbanización, complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, centros comerciales y aparcamientos, únicamente cuando dichos proyectos se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 10 c.) o se determinará caso por caso por el órgano ambiental (Anexo II. Grupo 6. b). Esta problemática es objeto de desarrollo en el epígrafe 3.5.2 de esta tesis.

-
4. Identificación y valoración de impactos, tanto en la solución propuesta como en sus alternativas.
 5. Establecimiento de medidas protectoras y correctoras
 6. Programa de Vigilancia Ambiental, que incluirá el compromiso de presentación del informe anual sobre el cumplimiento del mismo.
 7. Documento de Síntesis
 8. Cartografía y documentación complementaria

²²⁰ Actualmente, la causa sigue abierta en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo tras la aprobación del Plan Parcial del sector D-1 del municipio de Orihuela (Alicante), derivada de una queja formulada por una asociación de vecinos (Partido para Orihuela Costa), acompañada de 7.000 firmas. Esta cuestión se trata con más detalle en un epígrafe específico en el capítulo 3.

A modo de conclusión, he de poner de manifiesto que la Comunidad Valenciana fue pionera en España, como también lo fue hace 20 años en el ámbito del urbanismo con la promulgación de Ley 6/94, (LRAU), en aplicar criterios de sostenibilidad y medioambientales para la tramitación y aprobación de planes de ordenación del territorio y urbanísticos, aunque en algunas actuaciones, sin duda, no se han visto reflejados o plasmados esos avanzados criterios ambientales, al no hacer los poderes públicos un uso adecuado de la normativa en la materia.

2.2. EL MARCO REGULADOR DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

2.2.1. Introducción

Como se ha expuesto en epígrafes precedentes, la exigencia de una evaluación ambiental de las actividades que probablemente tengan impactos negativos sobre el medio ambiente apareció en el marco internacional en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y posteriormente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. De ellas nacen buena parte de los tratados internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, incluido también el derecho ambiental español y comunitario.

Buen ejemplo de ello, son las Directivas 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, y 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y, en el ámbito internacional, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991, y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, firmado en Kiev en 2003²²¹. Según UTRERA

²²¹ Véase el Preámbulo de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE).

CARO²²² la CE recoge en la directiva el concepto de EAE instituido en 1996 por SADLER y VERHEEM²²³, y afirman que *nace con el fin de asegurar que se han incluido totalmente y se han tratado apropiadamente en la etapa más temprana y adecuada de la toma de decisiones a la par de las consideraciones económicas y sociales.*

En esa línea, la doctrina más autorizada, a mi juicio, THÉRIVEL y PARTIDÁRIO²²⁴ pusieron de manifiesto que *“las limitaciones de la EIA que pueden superarse con la EAE incluyen su incapacidad de tener en cuenta los efectos acumulativos de proyectos múltiples y sucesivos en un campo particular o de centrar la atención en elecciones estratégicas que, de haberse hecho, habrían anulado la necesidad del proyecto considerado en la EIA”*. En esa línea, DALAL-CLAYTON y SADLER²²⁵ sobre la evaluación ambiental estratégica pronosticaban *“.....que la EAE llevará a menos EIA y/o más simples y será más eficaz para identificar problemas de impacto acumulativo”*²²⁶.

2.2.2. El derecho comunitario de la evaluación ambiental estratégica

- El origen de la evaluación ambiental del planeamiento. La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo,

²²² UTRERA CARO, S.F., *Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea*, Informe definitivo de agosto de 1998, Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nacional y Protección Civil de la Comisión Europea, Servicio de publicaciones Comunidades Europeas, 1999.

²²³ SADLER, B. y VERHEEM. R., *La extensión de la evaluación de impacto ambiental a las políticas de planes o programas...* op.cit., pag.7, **acuñan el término EAE.**

²²⁴ THÉRIVEL, R. y PARTIDÁRIO, M.R., *The Practice of Strategic Environmental Assessment* op.cit., págs. 5 y ss.

²²⁵ DALAL-CLAYTON, B., y SADLER, B., *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*, Earthscan Publications, London, 2005, pág.13.

²²⁶ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit., pág.247: *Efecto acumulativo: Aquel que al prolongarse en el tiempo la acción del agente inductor, incrementa progresivamente su gravedad, al carecerse de mecanismos de eliminación con efectividad temporal similar a la del incremento del agente causante del daño.*

relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Directiva EAE

Como he puesto de manifiesto anteriormente, tras la larga regulación del procedimiento de evaluación ambiental en una única normativa común para planes y proyectos (Directiva EIA 85), se aprobó por la UE la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente²²⁷, conocida como *Directiva de evaluación ambiental estratégica*, llámese **la atención que el término estratégica no aparece ni en el título ni en el texto de la Directiva**, aún así recibe coloquialmente ese nombre ya que trata de la evaluación medioambiental en un nivel superior y más estratégico que el de los proyectos (Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE), como estima FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ²²⁸.

Sin duda, la citada Directiva constituyó un avance notable en el proceso de integración ambiental en las políticas sectoriales iniciado en el Consejo Europeo de Cardiff (año 1998), que culminó con la aprobación en 2001 de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible en el Consejo Europeo de Göteborg²²⁹.

²²⁷ DOCE de 21 de julio de 2001.

²²⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. et al, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág.22.

²²⁹ Véase el Texto completo de la **Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001, Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible**, (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Göteborg, COM (2001) 264 final) disponible en:

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_es.htm.

(consultada el 12 de enero de 2011).

“En síntesis, esta estrategia establece un marco político a escala de la Unión Europea para permitir el desarrollo sostenible, es decir, para responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sostenible se basa en cuatro pilares –económico, social, medioambiental y gobernanza mundial– que deben reforzarse mutuamente. Las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las políticas deben examinarse de forma coordinada y tenerse en cuenta en el momento de su elaboración y adopción. La UE debe asumir asimismo sus responsabilidades internacionales en materia de desarrollo sostenible: éste debe promoverse fuera de la UE, incluidos los aspectos

Además, respecto al plazo de transposición al derecho interno de los Estados miembros de la Directiva EAE, cabe destacar la previsión normativa de hacerla efectiva con anterioridad al 21 de julio de 2004, esto es, tres años después de su publicación en el DOCE, plazo que fue incumplido en exceso por España considerando que hasta la promulgación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE) no se recogió el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica en el ordenamiento jurídico español, como trataremos en el epígrafe siguiente. Al respecto, por su interés se reproduce el art. 13 de Directiva que acota el plazo de aplicación:

1. *“Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 21 de julio de 2004. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.*
2. *Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.*
3. *La obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a*

relativos a la democracia, la paz, la seguridad y la libertad. El objetivo de esta estrategia, que es complementaria de la Estrategia de Lisboa, debe ser el de servir de catalizador ante la opinión pública y los responsables políticos para influir en el comportamiento del conjunto de la sociedad. Se basa en medidas sobre los principales desafíos identificados, así como en medidas transversales, financiación adecuada, la participación de todas las partes interesadas y una aplicación y seguimiento eficaces de las políticas.

- *Los principios básicos de la estrategia son los siguientes:*
- *promoción y protección de los derechos fundamentales:*
- *solidaridad intra e intergeneracional:*
- *garantía de una sociedad abierta y democrática:*
- *participación de los ciudadanos, empresas e interlocutores sociales:*
- *coherencia e integración de las políticas:*
- *explotación de los mejores conocimientos disponibles: y*
- *principios de precaución y de quien contamina, paga”.*

Puede citarse el manual de referencia de la UE, **Un procedimiento para considerar los impactos ambientales de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión con objeto de alcanzar un desarrollo sostenible**, Commonwealth Environment Protection Agency, Servicio de Publicaciones de la Unión Europea, 1994.

la fecha mencionada en el apartado 1. Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión.

4. *Además de las medidas contempladas en el apartado 1, antes del 21 de julio de 2004, los Estados miembros comunicarán a la Comisión información aparte sobre los tipos de planes y programas que, de conformidad con el artículo 3, se someterían a una evaluación medioambiental con arreglo a la presente Directiva. La Comisión pondrá esta información a disposición de los Estados miembros. La información se actualizará periódicamente”.*

En esa línea, a mi juicio, que el art. 13 de la Directiva EAE se sitúe de forma precedente a la disposición sobre su entrada en vigor, es resultado de la peculiaridad de la Directiva, dado que sus destinatarios necesitaban un plazo apropiado para cumplir sus obligaciones por lo que transcurrido el mismo, con independencia de su efectiva transposición, la Directiva era directamente aplicable y, por tanto, todos los planes y programas con incidencia en el medio ambiente que no contaran con aprobación el 21 de julio de 2006 debían someterse al proceso de evaluación ambiental estratégica, considerando el régimen transitorio de 24 meses a partir de la fecha máxima de transposición de la directiva que expiraba el 21 de julio de 2004.

Al respecto, CUYÁS PALAZÓN²³⁰ profundiza en la transposición de la Directiva EAE, y apunta que en 2007 la práctica totalidad de los estados habían incorporado en sus ordenamientos alguna forma de EAE, pero en 2004, fecha máxima de incorporación, España no era una excepción, y, aún así, la Comisión de las Comunidades Europeas formuló un recurso ante el Tribunal de Justicia por no haber adoptado las normas necesarias para cumplir con la Directiva en plazo, recurso que fue publicado en el DOCE de 25 de marzo de 2006.

²³⁰ CUYÁS PALAZÓN, M^a. M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica...* op.cit., pág. 333.

Consiguientemente, la UE consciente de la importancia de la nueva normativa comunitaria y de la complejidad que suele aparejar la transposición de esta normativa al derecho interno de cada Estado miembro, elaboró un Informe²³¹ sobre la aplicación de la Directiva 2001/42, que, en síntesis, del tenor literal art. 1 *“tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”*.

En efecto, estos objetivos de sostenibilidad conectan la Directiva con los objetivos generales de la política de medio ambiente de la Comunidad Europea, conforme a lo establecido en el Tratado CE, art. 6 *“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*.

Asimismo, GÓMEZ OREA²³² afirma que el espíritu de la EAE consiste en integrar primero el medio ambiente en el proceso de formulación de políticas, planes y programas (PPP), en verificar después la realidad de ello y en hacer público el resultado. La integración implica incorporar sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental al proceso de elaboración de PPP. La verificación comporta dos facetas: comprobar que efectivamente se ha hecho un esfuerzo de integración ambiental en la elaboración del PPP y evaluar el resultado conseguido a través de la identificación, valoración, prevención y seguimiento de los impactos que se

²³¹ Informe sobre la Aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, 2001, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf, (consultada el 18 de febrero de 2014.)

²³² GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica...* op.cit., pág.52.

producirían en caso de ejecutarse, y señala que la estructura de la EAE se basa en las siguientes fases:

- *Screening*²³³, determinación sobre si el plan o programa se encuentra sometido al procedimiento de EAE,
- *Ámbito, lectura* del entorno,
- Estudio y diagnóstico del estado del medio,
- Identificación de los impactos ambientales significativos,
- Información y participación pública,
- Influencia en la "Toma de decisiones" basada en la evaluación y,
- Seguimiento y vigilancia de los efectos de los planes y programas tras su implantación.

Además, como constatan AHMED y SÁNCHEZ-TRIANA²³⁴ y FERNÁNDEZ TORRES²³⁵ la Directiva EAE se aplica exclusivamente a planes y programas, no a políticas, sin embargo, varios países, entre ellos Canadá, Dinamarca, los Países Bajos y Nueva Zelanda, han implementado procedimientos para incorporar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas. La legislación sobre EAE para políticas existe también en algunos países en desarrollo (incluso República Dominicana y Kenia), pero la implementación es escasa. Dicha legislación usualmente extiende las metodologías de la EAE basada en el impacto a la aplicación en las políticas.

²³³ Puede traducirse al español por aplicabilidad.

²³⁴ AHMED, K. y SÁNCHEZ-TRIANA, E., *Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas*, en Medio Ambiente y desarrollo, Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia, 2008, pág.6.

²³⁵ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas*, Ed. Aranzadi, Pamplona (España) 2009, pág.105.

En esa línea, GRANADOS CORONA²³⁶ apunta que la aprobación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, es donde se materializa el concepto de integración medioambiental: los requisitos medioambientales se convierten en componente obligatorio de un importante número de planes y programas comunitarios. En lugar de actuar de una forma correctora, las posibles consecuencias sobre el medio ambiente deben tomarse en consideración en la propia formulación del instrumento de planificación, por lo que el medio ambiente es entendido como parte integrante de los propios planes y programas, idea básica para desarrollar su evaluación ambiental.

Continuando con el análisis del derecho comunitario de la EAE, otra de las cuestiones esenciales que considero necesario abordar es la relativa al ámbito de aplicación y en este punto, pude citarse a MARTÍNEZ DE LA VALLINA²³⁷ que ha puesto de relieve:

***“La Directiva 2001/42/CE, establece la obligatoriedad de evaluar los planes y programas que configuren el marco para el posterior desarrollo de proyectos incluidos en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (pertenecientes a los ámbitos siguientes: agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, planificación urbanística y ordenación del territorio). Otros planes y programas que deberán evaluarse obligatoriamente son los que, dado su probable impacto sobre determinados hábitats, requieran una evaluación de acuerdo con los artículos 6 y 7 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (Directiva Hábitats).*”**

²³⁶ GRANADOS CORONA, M., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Revista Medioambiente núm.56, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2007, pág.11.

²³⁷ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Experiencias en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): ISA del programa A.G.U.A.*, Jornada Técnica CONOMA VIII, Madrid, Noviembre, 2006, <http://www.conoma.org/download/bancorecursos/LIBRO%20CONAMA8.pdf>, (consultada el 24 de septiembre de 2010).

*Por otro lado, la Directiva 2001/42/CE establece que **no se deberán evaluar los planes y programas relacionados con la defensa nacional, situaciones de emergencia civil, los de carácter presupuestario y financiero, los planes y programas incluidos en el período de programación estructural 2000-2006 y, finalmente, los de desarrollo rural financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) en los períodos 2000-2006 y 2000-2007***".

En conclusión, según mi opinión, desde el punto de vista conceptual, en línea con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, el procedimiento de EAE instaurado con la Directiva 2001/42/CE, es el procedimiento administrativo instrumental de la evaluación ambiental respecto del sustantivo de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes y programas, lo que, en teoría, debería agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico, al identificarse y considerarse las afecciones y riesgos ambientales desde el primer momento de la toma de decisiones (planificación), en beneficio de plazos más cortos para la aprobación del plan, pero en la práctica, en el caso de la Comunidad Valenciana, no se ha conseguido todavía al no haber sido recogida la Directiva EAE hasta la promulgación de la nueva ley urbanística valenciana de 2014.

2.2.3. La normativa estatal de la evaluación ambiental estratégica

- La transposición extemporánea de la Directiva EAE. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el medio ambiente (LEAE)

Avanzando en el análisis de la normativa de evaluación ambiental estratégica, abordamos el segundo escalón jerárquico después del derecho comunitario, con la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2001/42/CE (Directiva EAE), plasmada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), conocida como ley de evaluación ambiental estratégica, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de abril

de 2006²³⁸, esta es también la fecha, en que el régimen jurídico que conforma la LEAE adquirió fuerza obligatoria plena, con desplazamiento del anterior marco normativo de evaluación ambiental del planeamiento, y en el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental y el régimen transitorio establecido de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP).

En este punto, como hemos abordado en el epígrafe precedente, la Directiva EAE estableció un plazo máximo de transposición con anterioridad al 21 de julio de 2004, esto es, tres años después de su publicación en el DOCE, plazo palmariamente incumplido por España considerando que hasta el 30 de abril de 2006 no estuvo en vigor la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Así, el novedoso procedimiento de evaluación ambiental estratégica instaurado a raíz de la promulgación del Directiva 2001/42/CE y de la entrada en vigor de la LEAE ha sido objeto de estudios primigenios por la doctrina más autorizada en materia del derecho ambiental español y de evaluación ambiental, MARTÍN MATEO²³⁹ y GÓMEZ OREA²⁴⁰, respectivamente y, entre otros, sin ánimo de ser exhaustivos, CUYÁS PALAZÓN²⁴¹, FARINÓS DASÍ²⁴², FERNÁNDEZ GARCÍA²⁴³, SANZ RUBIALES²⁴⁴, DEL NERO BENÉITEZ²⁴⁵, FERNÁNDEZ TORRES²⁴⁶ y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ²⁴⁷.

²³⁸ BOE núm.102, de 29 de abril.

²³⁹ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental, Vol. IV*, Trivium, Madrid, 2014, pág.7.

²⁴⁰ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2007, págs. 5 y ss.

²⁴¹ CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica...* op.cit., págs.3 y ss.

²⁴² FARINÓS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011, pág.20.

²⁴³ FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. et al., *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Wolters Kluwer, Madrid, 2006, págs.10 y ss.

²⁴⁴ SANZ RUBIALES, I., *Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006*, en RDA núm. 12, 2007, págs. 47-73.

²⁴⁵ DEL NERO BENÉITEZ, E., *Apuntes sobre algunas repercusiones de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación Portuaria*, Revista de Obras Públicas (ROP) nº 3.499, Año 156, Mayo 2009, pág.13.

Cierto es que, siguiendo a GRANADOS CORONA²⁴⁸ el proceso de EAE, tal como se recoge en la exposición de motivos de la ley de evaluación ambiental estratégica referenciada, no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social. Esta ley tiene por objeto promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

En este punto, considero oportuno destacar, que por mandato del art. 15.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo²⁴⁹ (TRLR 2008), de carácter básico, se preveía el sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con efectos significativos en el medio ambiente, y llama la atención que el legislador estatal en el citado texto

²⁴⁶ FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas...* op.cit., pág.105.

²⁴⁷ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008, págs. 261 y ss.

²⁴⁸ GRANADOS CORONA, M., *Evaluación Ambiental Estratégica...* op.cit., pág.11.

²⁴⁹ Art. 15 TRLR 2008. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

1. *Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.*

refundido no recoja literalmente la denominación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que evidentemente ya se encontraba en vigor²⁵⁰.

Con todo, podemos afirmar que la vocación ambiental del TRLS 2008 se concreta en el art. 15, bajo la rúbrica, evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano²⁵¹, por referencia a la Ley 9/2006, de 28 de abril, técnica que tiene efectos significativos en relación con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, incluyendo por una lado la obligatoriedad de elaborar un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Esa visión ambiental del planeamiento a fin de preservar y restaurar el medio natural ha sido largamente defendida por la doctrina más autorizada y, por todos, puede citarse a PEREIRA JEREZ²⁵² y a BASSOLS COMA²⁵³.

Asimismo, CABELLO PÉREZ²⁵⁴, sobre la Ley 9/2006, de 28 de abril, ha puesto de relieve que *“...su aprobación supone el punto de inflexión en la práctica de las evaluaciones ambientales. En primer lugar, recoge una experiencia, con sus aciertos y errores, de 18 años de aplicación del RDL 1302/86 como legislación básica sobre la EIA de proyectos, pero además constituye un instrumento preventivo de mayor potencia que la EIA e implica un drástico cambio en la consideración de lo ambiental en lo sectorial, en un momento histórico clave desde la perspectiva ambiental en el*

²⁵⁰ TRLS 2008 derogado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU 2015), (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

²⁵¹ *Evaluación ambiental y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*, Jornadas organizadas por el Centro de Educación Ambiental (CEA), Generalitat Valenciana, 5-21 de abril, 2005, pág.3.

²⁵² PEREIRA JEREZ, D., *El territorio desde una visión integrada de los instrumentos de evaluación ambiental. Posibilidades y dificultades*, en FARINÓS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011.

²⁵³ BASSOLS COMA, M., *Urbanismo y Medio Ambiente*, en *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, Serie Monografías núm.4, RODRÍGUEZ RAMOS (coord.), Madrid, 1981, pág.24.

²⁵⁴ CABELLO PÉREZ, L., *Experiencias en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*, Jornada Técnica CONOMA VIII, Madrid, Noviembre 2006, disponible en: <http://www.conama.org/download/bancorecursos/LIBRO%20CONAMA8.pdf>. (consultada el 24 de septiembre de 2010).

que existe un clima en las administraciones que propicia su impulso e implantación". La EAE tiene también vocación de herramienta de comunicación y de instrumento que organiza el equilibrio entre los distintos actores (órgano promotor, órgano ambiental, administraciones públicas afectadas, público interesado y afectado, incluidas las ONG) y los distintos elementos de la planificación (la demanda y necesidad social, lo territorial, la infraestructura, etc.), un equilibrio que es la propia dinámica del desarrollo deseable. Las Comunidades Autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel clave en el adecuado cumplimiento de la nueva normativa".

Consiguientemente, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, los planes y programas quedan sometidos a esa ley, y en la Comunidad Valenciana únicamente los proyectos (actividades, implantación de infraestructuras.. etc.) se continúan evaluando conforme a la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y, a nivel estatal los proyectos se evalúan conforme al procedimiento establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que deroga el anterior régimen establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

1. Las "debilidades" de la Ley 9/2006

En este punto, por experiencia profesional en la administración ambiental valenciana, me atrevo a afirmar que una de las cuestiones de la LEAE que más controversia ha generado ha sido la relativa a la fecha de aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, disponiendo el apartado 2º de la Disposición Transitoria Primera que: ***"la obligación de someter un plan al proceso de EAE se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter***

definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable”.

Sentado lo anterior, como quiera que nos encontráramos ante un concepto jurídico indeterminado, la DT 1ª apartado 3º LEAE estableció la definición del primer acto preparatorio formal: “... el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación”.

En efecto, tratándose de una cuestión controvertida, sobre la definición del primer acto preparatorio formal se ha pronunciado el Tribunal Supremo en las Sentencias de 20 de enero de 2014 (casación 3651/2011), 11 de octubre de 2012 (casación 5552/2010), 29 de noviembre de 2012 (casación 2564/2010), 20 de enero de 2014 (casación 2917/2011), y, **por todas, en la sentencia dictada con fecha 21 de marzo de 2014 (recurso de casación nº 2330/2011)**²⁵⁵, Sala de lo Contencioso-

²⁵⁵ Por su interés se continua citando la STS de 21 de marzo de 2014: “Ocurre también que en los casos en los que el primer acto preparatorio formal es anterior a la fecha del 21 de julio de 2004, la posibilidad de acogerse al régimen transitorio que estudiamos se mantiene cuando el acuerdo de aprobación definitiva se produce antes de que transcurran 24 meses desde la fecha indicada. Así, el segundo inciso del artículo 13.3 de la Directiva 2001/42 señala que << Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del art. 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión >>. De ese régimen es trasunto la Disposición Transitoria Primera, apartado 2 de la Ley 9/2006, según la cual << la obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable >>”.

Administrativo, Sección 5ª, Ponente D. Mariano de Oro-Pulido López, cuyo Fundamento de Derecho Sexto dispone:

*“Pues bien, en nuestra sentencia de 11 de octubre de 2012 (casación 5552/2010) hemos declarado que el enunciado que acabamos de transcribir no permite identificar el acuerdo de aprobación inicial con el **primer acto preparatorio** a que se refiere la norma, en el que se expresa la intención de promover la elaboración del contenido del Plan y se liberan los recursos técnicos que hagan posible la presentación para la aprobación. La redacción del precepto alude a un momento anterior, **aquél en el que se produce formalmente la expresión de la voluntad de elaborar el Plan o Programa y se movilizan los correspondientes medios lo que, lógicamente, es previo al inicio de la tramitación y al momento de la aprobación inicial**. Por lo general, puede asimilarse al momento del encargo de la elaboración del documento y tal vez no sea ocioso recordar que los procesos de planificación urbanística suelen comprender dos fases: una primera de elaboración y una segunda de formulación y la aprobación inicial es el acto con el que se inicia la segunda fase, posterior a la de elaboración”.*

De lo expuesto, el TS considera como primer acto preparatorio formal aquel que inicia la tramitación del Plan, excluyendo el Avance o la información pública. En relación con este punto, la sentencia referenciada de 21 de marzo de 2014 también señala lo siguiente:

*“<< (...) En apoyo de esta tesis, **también sería posible traer a colación la doctrina de evitación de actos administraciones contrarios a una Directiva cuya trasposición es inmediata**, STJ Luxemburgo, de 18 diciembre 1997 (C-129/1996) asunto Inter-Environnement Wallonie”*, más cuando la tramitación del Plan General tiene lugar durante un lapso temporal en el que había finalizado el plazo de transposición de la Directiva y no había sido transpuesta.

*A este respecto, procede recordar que, **según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien los Estados miembros no están obligados a adoptar las medidas de adaptación de su Derecho interno a una directiva antes de expirar el plazo previsto al efecto**, de la aplicación del artículo 10 CE párrafo segundo, en relación con el artículo 249 CE , párrafo tercero, así como de la propia Directiva se deduce que **durante dicho plazo deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por la Directiva** (véanse, entre otras, las sentencias de 18 de diciembre de 1997 , Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p . I-7411, apartado 45, y de 14 de septiembre de 2006,*

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C- 138/05, Rec. p. I-0000, apartado 42)".

Con todo, profundizando sobre la aplicabilidad de la normativa de la LEAE, la DT 1ª 2º, considero relevante destacar, que se sitúa de forma precedente a la disposición sobre su entrada en vigor, es resultado de la peculiaridad de la Directiva 2001/42/CEE, dado que sus destinatarios necesitaban un plazo apropiado para cumplir sus obligaciones por lo que transcurrido el mismo, con independencia de su efectiva transposición, la Directiva es directamente aplicable y, por tanto, todos los planes y programas con incidencia en el medio ambiente que no contaran con aprobación definitiva el 21 de julio de 2006 debían someterse al proceso de evaluación ambiental estratégica.

Y en ese sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo sobre la interpretación de la DT 1ª 2º LEAE, citándose las Sentencias de 17 de febrero de 2012, (recurso de casación nº 6211/2008), y de 16 de noviembre de 2011, (recurso de casación nº 5542/2008) **y, por todas la sentencia dictada con fecha 11 de enero de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente Dª María Teresa Teso Gamella, cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone:**

*"Constituye un dato fáctico incontrovertido en esta sede casacional que el **primer acto preparatorio formal del Plan cuestionado es anterior al día 21 de julio de 2004, mientras que el acto de aprobación tuvo lugar el 28 de marzo de 2007**, lo cual determina la entrada en juego del apartado 2º de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006 , en el que, recordemos, se establece que "La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable". Como hemos dejado anotado, la Sala de instancia rechazó la aplicación al caso de esta previsión legal al entender que ese apartado 2 de la citada Disposición transitoria primera, sólo alcanza a los planes y programas en los que está prevista la intervención de las Cortes Generales o de las Asambleas*

legislativas de las Comunidades Autónomas, pero esta interpretación, que no compartimos, debe ser rechazada.

El régimen transitorio que prevé la citada Ley 9/2006, de 28 de abril, en su disposición transitoria primera, distingue dos supuestos, y dentro del segundo supuesto contempla, a su vez, dos hipótesis que coinciden en tomar como pauta de referencia el día **21 de julio de 2004, que es la fecha límite de transposición de la Directiva comunitaria, pues a partir de dicha fecha la evaluación ambiental de los planes ya era exigible por la eficacia directa de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de julio de 2001, por la finalización del plazo de transposición. Dejando a salvo la excepción que se prevé al final de la disposición 1 apartado 2, que no hace al caso.**

.....
En definitiva, **a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal es posterior al 21 de julio de 2004 se les aplica plenamente la Ley.** Y si es de fecha anterior, como es el caso, no deben someterse, en principio, al proceso de evaluación ambiental previsto, obligación a que se refiere el artículo 7 de la Ley, con una salvedad. Y es el apartado 2 de tanta cita el que establece esa norma de transición, ahora controvertida, señalando la condición de que en todo caso su fecha de "aprobación" sea posterior al 21 de julio de 2006. Considerándose como tal aprobación aquella que finaliza la tramitación estrictamente administrativa del plan, tanto en el supuesto de que la aprobación definitiva se produzca en el ámbito de la Administración, como en el supuesto en que la resolución administrativa consista en su remisión al poder legislativo para la aprobación del plan o programa como ley formal".

En efecto, es la propia Directiva 2001/42/CE en el art. 13 relativo a su aplicación, la que fija el 21 de julio de 2004 como fecha de referencia, y en el apartado 3º establece que: "*Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión*". Se observa con claridad que la fecha de la aprobación administrativa no se limita a los supuestos de "aprobación" para su posterior remisión al poder legislativo.

Al respecto, siguiendo la doctrina que tiene asentada el Tribunal de Justicia Europeo²⁵⁶ (TJCE) sobre el periodo de adaptación de una Directiva al derecho interno, sentencias de 1 de febrero de 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, Rec. p. 113, apartado 22; de 26 de febrero de 1986, *Marshall*, 152/84, Rec. p. 723, apartado 48, y de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld* y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 55, significan la sentencia de 18 de diciembre de 1997, C-129/1996, que, en síntesis, dispone que los Estados miembros durante el plazo de adaptación de una Directiva, por imperativo legal, deben abstenerse de adaptar disposiciones que hagan imposible o extremadamente difícil la correcta adaptación del derecho interno a aquella, comprometiendo gravemente el resultado prescrito por aquélla, y al efecto dice:

“A continuación, procede señalar que, a tenor del párrafo segundo del artículo 191 del Tratado CEE, aplicable cuando se produjeron los hechos del litigio principal, «Las Directivas y Decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.» De esta disposición se deduce que una Directiva produce efectos jurídicos para el Estado miembro destinatario desde el momento de su notificación.

.....
*También es cierto, sin embargo, que **durante el plazo de adaptación del Derecho interno los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que, al expirar dicho plazo, se haya alcanzado el resultado prescrito por la Directiva.***

Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el párrafo segundo del artículo 5 y el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CEE, así como la Directiva 91/156, exigen que, durante el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva fijado por ésta, el Estado miembro destinatario se abstenga de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha Directiva”.

Sentado lo anterior, por la especial relevancia de su contenido, dado el cambio de criterio del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJCV), respecto a la aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, considero necesario traer a

²⁵⁶ *Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo*, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>, (consultada el 15 de septiembre de 2010).

colación la sentencia dictada por dicho Tribunal de fecha 13 de noviembre de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente Dª Desamparados Iruela Jiménez. Dicha sentencia anula la resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana de fecha 24 de octubre de 2008, por la que se aprueba definitivamente el Plan General del municipio de San Miguel de Salinas (Alicante).

Consignientemente, el único motivo que considera el alto tribunal autonómico para estimar el recurso interpuesto es que el citado planeamiento general debía haberse sometido al proceso de evaluación ambiental estratégica (EAE), dado que su aprobación definitiva se produjo con posterioridad al 21 de julio de 2006, fecha límite para aprobar con carácter definitivo los planes tramitados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que se produjo el 30 de abril. Esta sentencia viene a decir (hay algunas sentencias anteriores del TSJCV en sentido contrario) que la DT 1ª apartado 2º LEAE se refiere a la aprobación definitiva (la ley utiliza la palabra aprobación sin especificar el carácter de provisional o definitiva).

En este punto, con los debidos respetos, no se comparte el contenido de la sentencia, al igual que lo hace el magistrado D. Edilberto Narbón Laínez²⁵⁷ en su voto

²⁵⁷ Por su interés se reproduce parcialmente el **voto particular del Magistrado** D. Edilberto Narbón Laínez.

“TERCERO.- Por lo que respecta a la fase ante la Comunidad Autónoma, la disposición final sexta de la Ley /2006 fijó la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE nº 102 de 29.04.2006); como quiera que la Declaración de Impacto Ambiental es del 18.04.2006 significa que cuando se hace la declaración no había entrado en vigor la Ley 9/2006. Será en la aprobación definitiva producida mediante acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 11.05.2007 (BOP. 241 de 16.12.2008) cuando se aprobó definitivamente el PGOU de San Miguel de Salinas, no obstante, se supeditó a determinadas condiciones. Entendiendo cumplidas las mismas por la Directora General de Ordenación del Territorio, dictó resolución el 24.10.2008 (DOGV 5985-31.03.2009) dando por cumplidas las condiciones y ordenando su publicación.

Pero esa necesidad o no de EAE debe fijarla de futuro el legislador valenciano en el marco de la ley básica (art. 3.3 y art. 4 de Ley 9/2006), y entre otras formas, habilitando en su día al órgano ambiental autonómico para que pueda especificar caso por caso (y según criterios predefinidos que limiten la discrecionalidad administrativa) las excepciones de aplicación de una EAE, potestad que

particular, habida cuenta que cuando se emitió la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental (DIA) el 18 de abril de 2006 para la aprobación definitiva del Plan General de San Miguel de Salinas, no estaba vigente, ni siquiera se había publicado la Ley 9/2006, de 28 de abril, (entrada en vigor el 30 de abril), y la sentencia no hace referencia alguna a esta circunstancia de gran calado.

Así, a mi juicio, una cuestión es la aplicación plena de la evaluación ambiental estratégica a los planes urbanísticos a partir de la entrada en vigor de la LEAE que no contaban en fecha 21 de julio de 2006 con resolución del órgano ambiental, y, por ende, con aprobación definitiva, y cuestión bien distinta son aquellos planes urbanísticos aprobados definitivamente con posterioridad al 21 de julio de 2006 pero que ya contaban con proceso de evaluación ambiental finalizado (en el caso de la Comunidad Valenciana mediante la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental, resolución que ha sido objeto de profundo estudio por MARTÍNEZ DE LA

desde ya la misma la Administración autonómica -o la que corresponda según el plan o programa de que se trate y la competencia para su aprobación- podría exigir, con todo, al aplicar la Ley 9/2006, de 28 de abril, que es básica, si no quiere demorar sine die el acogimiento de la Evaluación Ambiental Integrada de Planes de Urbanismo y entre ellos de los Planes Parciales como los que nos ocupa. Con todo, se insiste en que la opción legislativa en la Comunidad Valenciana que remite el control que citamos a la normativa de impacto ambiental, tal y como hace la LOT y la Orden de 3 de enero de 2005 es correcta en la medida en que sea pueda ver como una medida o decisión transitoria y en tanto en cuanto la regulación sustantiva no se oponga a la legislación básica estatal. Y es obvio, expuesto lo anterior y sin una especial argumentación, que en la aprobación del Plan enjuiciado se ha seguido, por el momento temporal que se deriva del expediente, el procedimiento legalmente establecido, con lo que se rechaza cualquier causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992 ; ya en cuanto actuación administrativa nula por obviar el procedimiento legalmente establecido o uno de sus trámites esenciales, como por seguir un procedimiento que no es el legalmente establecido a los efectos de la susodicha actuación administrativa”.

Sobre la discrecionalidad técnica de la administración y el sometimiento a EA, véase CARUZ ARCOS, E., *Discrecionalidad técnica y evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, 2014, disponible en: <http://huespedes.cica.es/gimadus/>.

VALLINA²⁵⁸) antes de la entrada en vigor de la LEAE, como es el caso del plan general controvertido.

Ello por cuanto difícilmente el órgano ambiental competente en la Comunidad Valenciana podía haber aplicado una normativa que no se había publicado, y, por tanto, no estaba vigente al momento de emitirse la DIA, considerando que la LEAE entró en vigor el 30 de abril de 2006, y la DIA se emitió con anterioridad a esa fecha, el 18 de abril de 2006.

Asimismo, no parece lógico, aplicar la EAE una vez finalizado el procedimiento de evaluación ambiental y haberse emitido la DIA, dado que se produciría una duplicidad del trámite ambiental del plan, y se alargaría el procedimiento de aprobación definitiva de manera innecesaria. Si un plan ya se sometió a un proceso de evaluación ambiental, parece lógico que se no someta a EA de nuevo, como he tenido ocasión de poner de manifiesto²⁵⁹.

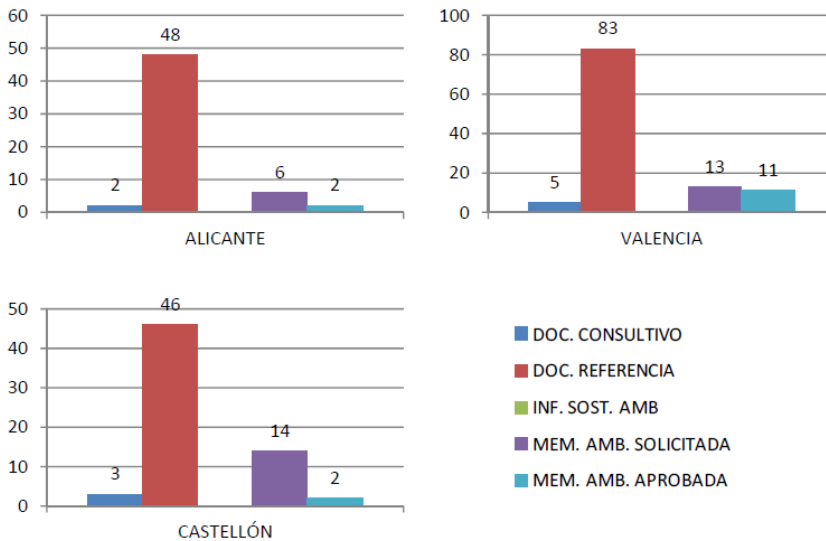
En síntesis, considero oportuno destacar que a fecha de finalización del presente trabajo no se ha pronunciado el TS, y resultará cuanto menos clarificante una vez resuelva el alto tribunal el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana frente a la citada sentencia del TSJCV de 13 de noviembre de 2013, dictada en el asunto contra la aprobación definitiva del Plan General de San Miguel de Salinas, considerando la particularidad que en la fecha del pronunciamiento del órgano ambiental con la emisión de la DIA no se había publicado la LEAE.

²⁵⁸ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, JUAN J., *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*, Icaro- Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 1998.

²⁵⁹ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental*, en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, HERVÁS MAS, J. (coord.), ABAD MELIS, A., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág.197.

2. La demora en la implantación de la Ley 9/2006 en la Comunidad Valenciana

Otras de las cuestiones que parece oportuna tratar es la efectiva aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, en la Comunidad Valenciana, exponiéndose a continuación gráficamente, por provincias, las distintas fases realizadas de los planes urbanísticos evaluados ambientalmente conforme a la LEAE hasta el año 2014, a partir de la información elaborada por GARCÍA JIMÉNEZ²⁶⁰ de los datos obtenidos de la base documental de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente²⁶¹.



²⁶⁰ GARCÍA JIMÉNEZ, M^a. J., *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico Aproximación al caso valenciano*, Serie Estudios y Documentos de la Colección Desarrollo Territorial, nº 15 Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), Universitat de València, 2015, pág.122.

²⁶¹ *Órdenes del día y actas de la Comisión de Evaluación Ambiental*, Base de datos, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=85755&idioma=C>.

- DC: Presentación en Conselleria del documento consultivo con la propuesta de planeamiento general aprobada inicialmente por el municipio
- DR: Emisión de la Conselleria del documento de referencia
- ISA: Elaboración municipal de la versión preliminar del PG y del ISA para su sometimiento a información pública
- MA: Remisión a Conselleria de la documentación informada y solicitud de memoria ambiental
- MAF: Memoria ambiental finalizada

De la información gráfica reseñada se deduce que a partir de la entrada en vigor de la LEAE y durante el periodo 2006-2014 en las tres provincias que componen la Comunidad Valenciana se emitieron 177 Documentos de Referencia (DR) y 15 Memorias Ambientales (MA), lo que representa que el órgano ambiental con competencia territorial, en mi opinión, ha hecho un verdadero esfuerzo por aplicar la LEAE pero que el grado de efectividad es manifiestamente mejorable, habida cuenta que en julio de 2014²⁶² únicamente 15 expedientes de planeamiento contaban con el procedimiento de evaluación ambiental finalizado con la emisión de la MA.

En efecto, la entrada en vigor de la LEAE el 30 de abril de 2006, y en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que tratamos en el epígrafe siguiente, supuso un cambio sustancial en el planteamiento de las cuestiones urbanísticas, incorporando ya en sus fases iniciales los aspectos ambientales, con el horizonte de la sostenibilidad como meta, que adquieren un carácter determinante y previo a la toma de decisiones. Sin embargo, este nuevo procedimiento tuvo un difícil encaje en la normativa urbanística valenciana vigente en aquel momento, la LUV 2005, lo que ha provocó numerosos conflictos en la tramitación y contenido documental de los planes y programas. La adaptación a este nuevo marco normativo supuso, incluso, la reorganización de la administración ambiental de la Generalitat.

²⁶² Julio de 2014, fecha de finalización del trabajo de GARCÍA JIMÉNEZ, M^a. J., *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico...* op.cit., pág.122.

En síntesis, con la EAE estamos ante un instrumento, de carácter preventivo y función gestora, consistente en un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto en fases muy iniciales la identificación, predicción e interpretación y comunicación de los impactos ambientales que un plan produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas Administraciones públicas competentes.

2.2.4. La regulación de la evaluación ambiental estratégica en la Comunidad Valenciana

A. Los antecedentes de la evaluación ambiental estratégica

Siguiendo con la metodología expositiva del marco regulador de la evaluación ambiental estratégica en función del rango normativo, en el tercer estadio se encuentra el derecho de las Comunidades Autónomas, y, en concreto en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana en tanto no se desarrollara la normativa para la evaluación ambiental estratégica prevista en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, se previó un régimen transitorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), vigente hasta el 20 de agosto de 2014 por derogación de la Ley 5/2014, de 25 de julio (LOTUP), por el que se seguían evaluando determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística conforme a la normativa vigente en materia de evaluación ambiental, siendo estos:

- Estrategia territorial valenciana,
- los planes de acción territorial, tanto integrados como sectoriales,
- respecto a la planificación urbanística municipal: los planes especiales no previstos en el Plan General: las modificaciones de planeamiento general y

los planes parciales modificativos que conllevaran clasificaciones de suelo no urbanizable en urbanizable.

Consiguientemente, la Disposición Transitoria 2ª LOTPP²⁶³ estableció el régimen transitorio de las previsiones de la evaluación ambiental estratégica, disponiendo su apartado primero que, en tanto no se desarrollara la normativa para la evaluación ambiental estratégica prevista en la Directiva EAE se seguirían realizando estudios de impacto ambiental conforme a la legislación sectorial en la materia, esto es, en la Comunidad Valenciana con la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y normativa de desarrollo.

En efecto, ese régimen transitorio de la LOTPP exigía que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se siguieran tramitando conforme a la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, además de los contenidos requeridos esta legislación sectorial, debían incluir un análisis, estableciendo la D.T. 2. 2º un contenido adicional a los estudios de impacto ambiental, al objeto de integrar las políticas territoriales en la propuesta de planificación, y evaluar los efectos de una actuación concreta sobre el territorio. En síntesis, se debían incluir los siguientes contenidos:

- a. Definición de objetivos, que serán todos los expresados en esta ley, además de los de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana u otros más pormenorizados si fuera procedente.
- b. Descripción de los impactos directos que quieren producir sobre el territorio o la sociedad a través de la actuación de que se trate. Se expresará su magnitud cuantitativa y cualitativa, como consecuencia de comparar los

²⁶³ D.T.2ª LOTPP- **Régimen transitorio de las previsiones de evaluación ambiental estratégica.** 1. *En tanto no se desarrolle la normativa para la evaluación ambiental estratégica prevista en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se seguirán realizando estudios de impacto ambiental conforme a su legislación.*

cambios previsibles en la situación futura considerando que la actuación se lleva a cabo, respecto de lo previsible si no se realizara.

- c. Descripción de los impactos indirectos o no voluntarios que puede producir la actuación de que se trate sobre la sociedad y el territorio. Se desarrollará conforme a como se ha indicado en el apartado anterior. Esta descripción exigirá de la valoración de estos impactos indirectos como positivos o negativos.
- d. La descripción de los impactos directos o indirectos se referirá a los efectos socioeconómicos y a los efectos urbanístico-territoriales.
- e. Medidas correctoras o compensatorias de dichos impactos.

Además, otra cuestión reseñable e innovadora de la LOTPP fue la exigencia de incluir junto a los estudios de impacto ambiental un estudio específico de paisaje. Así mismo, la ley valenciana de ordenación del territorio de 2004 estableció una serie de conceptos, hasta entonces novedosos, para considerar en dos niveles los posibles efectos de una actuación territorial o urbanística:

- a.** Efectos socioeconómicos: las afecciones al empleo, a la inversión, a la renta, al valor del suelo y de las edificaciones, a las variaciones sobre la población residente, a su nivel de formación, salud, seguridad y calidad de vida en general, así como cualquier otro aspecto de esta índole que sea relevante.
- b.** Efectos urbanístico-territoriales: los que afectan a la clasificación y calificación urbanística del suelo, a la accesibilidad y a la movilidad, al equilibrio territorial, a la segregación espacial de los asentamientos, a la renovación urbana y otros análogos que resulten pertinentes.

En ese sentido, sobre la DT 2. 2º y el contenido adicional exigible a los estudios de impacto ambiental se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJCV) en la sentencia dictada con fecha 13 de noviembre

de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente Dª Desamparados Iruela Jiménez, Fundamento de Derecho Séptimo, relativa a la aprobación definitiva del Plan General de San Miguel de Salinas (Alicante) con el voto particular del magistrado D. Edilberto Narbón Laínez²⁶⁴, dispone:

*“Tal como se regula en la Ley 2/1989 -dictada para adecuar la normativa autonómica a la Directiva 85/337/CEE- y en el Decreto 162/1990, la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento dirigido a apreciar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto de obra o actividad con incidencia importante en el medio ambiente causa sobre éste (el mencionado Decreto 162/1990 extiende ese procedimiento ambiental a los efectos medioambientales de la ejecución de los planes y programas, al igual que posteriormente hizo la LRAU para determinados supuestos). Pues bien, sin necesidad, dados los términos en que las partes plantean el recurso y la oposición, **de ahondar en la cuestión acerca de las sustanciales diferencias entre la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica (ver, en ésta se ha de incluir la denominada "alternativa cero", entendiendo por tal la no realización del plan o programa), sí cabe dejar apuntado que se trata de instrumentos distintos tanto documental como material y procedimentalmente.** En este sentido el Tribunal Supremo tiene reiteradamente manifestado (STS 3ª, Sección 5ª, de 28 de mayo de 2012 -recurso de casación nº 5266/2008 , entre otras muchas-) que "la evaluación ambiental se plantea hoy en dos niveles, con regulaciones*

²⁶⁴ Por su parte, el magistrado D. Edilberto Narbón Laínez discrepa del contenido y argumentos de la sentencia, y, en síntesis, señala: ***“Por ello, y si prima facie se pueden chequear los Planes Urbanísticos -el que nos ocupa- con la misma técnica ambiental propia de los proyectos, ello es así en la medida en que esa es la opción adoptada por el legislador valenciano transitoriamente y, se insiste, en la medida que ello no vaya en contra de la legislación básica estatal, pues lo contrario es inadmisibile en términos jurídicos en la medida en que trastocaría las reglas o bien de prevalencia del Derecho Comunitario o bien de las constitucionales en materia de medio ambiente. Y se debe recordar que en el caso que enjuicamos, prácticamente todo el procedimiento incluyendo la DIA de 24 de enero de 2006 se hace bajo una normativa vigente y aplicable antes de la entrada en vigor de la normativa estatal reguladora de la Evaluación Ambiental Estratégica y sin olvidar que ya desde el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, la Evaluación o Estimación de Impacto Ambiental se exige a determinado instrumentos de planeamiento urbanístico y sobre todo que el art. 73.3 b) LUV somete expresamente a los Planes Parciales modificativos del Plan General "que incorporen al proceso de urbanización terrenos que, conforme al Plan General, no tuviesen la clasificación formal de suelo urbanizable", lo que es precisamente el caso: y en el mismo sentido pero a sensu contrario la Disposición Transitoria Tercera, 2, in fine de la misma LUV . Evaluación de Impacto Ambiental que, a mayor abundamiento y para el mismo caso, ya exigía el art. 28.1 D) LRAU”.***

europas diferentes: La EIA individualizada o de proyectos (que regula la Directiva 85/337/CEE y las demás normas europeas, que la modifican, e internas que la transponen), y la EAE de planes o programas (que regula la Directiva 2001/42/CE, cuyo plazo de transposición concluye el 21 de julio de 2004)". Lo expuesto permite concluir, sin ser necesario adentrarse en el concreto contenido de la declaración de impacto ambiental emitida en el caso de autos (ha de reiterarse que las partes no plantean en tales términos el debate procesal), que **esa DIA no se ajusta ni en cuanto a su contenido ni desde el punto de vista procedimental a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica de la Ley estatal 9/2006. Por consiguiente, la necesaria evaluación ambiental estratégica del plan general de San Miguel de Salinas no puede considerarse sustituida por la declaración de impacto ambiental favorable emitida por la Dirección General de Gestión del Medio Natural en fecha 18 de abril de 2006. En igual sentido, el Tribunal Supremo ha declarado que los instrumentos de impacto ambiental emitidos conforme a otras normativas autonómicas, como la madrileña, no pueden ser equiparadas - esto es, no pueden hacer las veces o sustituir- a la evaluación ambiental estratégica configurada según la Directiva 2001/42/CE (STS 3ª, Sección 5ª, de 20 de marzo de 2013 -recurso de casación nº 330/2010 -).**

Frente a la anterior conclusión alegan las demandadas lo fundamentado por esta Sala y Sección en la sentencia nº 319/2010, de 22 de marzo de 2010. Pero esa sentencia se refiere a un supuesto distinto al que es objeto de enjuiciamiento en esta litis, pues en el caso contemplado en dicha sentencia **la DIA emitida incluía los contenidos adicionales previstos en la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalidad, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, y además el plan enjuiciado en aquella sentencia tenía escaso impacto sobre el medio ambiente, según expresamente se afirma en la misma".**

En resumen, considero relevante destacar que si bien la doctrina del TSJCV viene a decir que hasta que no tuviera lugar la regulación de la EAE los expedientes urbanísticos podían seguir tramitándose conforme a la normativa vigente de evaluación ambiental en la Comunidad Valenciana, Ley 2/1989, de 3 de marzo, más el contenido adicional exigido en la LOTPP, lo bien es cierto que numerosos expedientes se aprobaron por la Administración Autonómica sin recoger el estudio de impacto ambiental el plus de documentación para paliar la falta de normativa de EAE, y, por tanto, la DIA emitida en esos casos no cumplía las mínimas garantías de la evaluación ambiental estratégica.

En otro orden, LORA-TAMAYO VALLVÉ²⁶⁵ pone de relieve que la LOTPP definía en qué consiste la actividad administrativa del urbanismo incluyendo distintos aspectos que cohesionan urbanismo y medio ambiente, estableciendo, entre otros, una serie de objetivos y finalidades, la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida, potenciando un desarrollo urbano sostenible dentro de los principios definidos en el art. 45 CE y la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural, paisajístico y arquitectónico.

Posteriormente a la LOTPP 2004, que como acabamos de decir ya recogía las previsiones de la Directiva EAE y un régimen transitorio hasta la efectiva regulación de la evaluación ambiental estratégica a nivel estatal y en la Comunidad Valenciana, entró en vigor un nuevo régimen urbanístico con la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana²⁶⁶ (LUV), que vino a derogar a la discutida Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). En este punto, llama poderosamente la atención que la nueva ley valenciana de 2005 no hiciera referencia alguna a la Directiva EAE y, por ende, al procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, si no que continuaba haciendo mención, en relación con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, a la evaluación de impacto ambiental y a la clásica y obsoleta documentación de los estudios de impacto ambiental²⁶⁷, p. ej., arts. 73.3 b), 74.4 y DT 3ª LUV.

Entre tanto, la administración autonómica no contaba con estructura orgánica ni funcional que se adaptara a las nuevas exigencias de la Ley 9/2006, de 28 de abril, lo que condujo a la Generalitat Valenciana a la reestructuración de los órganos urbanísticos, territoriales y de evaluación ambiental, creando en 2007 un Servicio

²⁶⁵ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente...* op.cit., pág. 100.

²⁶⁶ DOCV núm. 5167, de 31 diciembre 2005.

²⁶⁷ Puede citarse, por ser un manual de referencia en la materia en aquella época, *Introducción a los Estudios de Impacto Ambiental*, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante, Valencia, 1989.

específico denominado de Evaluación Ambiental Estratégica²⁶⁸, y, como apuntábamos en el capítulo 1, en origen el órgano ambiental era unipersonal cuyas atribuciones recaían en el titular de la Dirección General con competencia en evaluación ambiental, y posteriormente desde septiembre de 2011 pasó a conformarse en un órgano colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA)²⁶⁹.

Como acabamos de adelantar esa ausencia de regulación normativa en la legislación valenciana de la EAE, finalmente se articuló con la reforma de la LUV operada por la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo²⁷⁰, que facilitó la aplicación de la normativa de la evaluación ambiental estratégica, disponiendo que previamente a la redacción técnica del plan general el Ayuntamiento

²⁶⁸ Decreto 131/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda adapta la estructura de la administración autonómica.

*Artículo 16 1. La Dirección General de Gestión del Medio Natural es el órgano directivo de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda a la que le corresponde elaborar y ejecutar las medidas adecuadas para la planificación y gestión de los espacios naturales, para la conservación de la biodiversidad y para la protección y gestión de los montes y de los recursos forestales así como la **evaluación estratégica ambiental** y la evaluación y estimación del impacto ambiental de planes, programas y proyectos.*

*b) Corresponderá al Área de Evaluación Ambiental el desarrollo, coordinación y gestión de las declaraciones de impacto ambiental y de la **evaluación ambiental estratégica** de planes y programas con repercusión ambiental, económica o social, conforme a la legislación específica.*

En junio de 2001 se establece la nueva estructura Generalitat, y respecto a la competencia en materia de evaluación ambiental estratégica, el art. 17, apartado 2, letra b del Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell (modificado por el Decreto 89/2011, de 26 de agosto, del Consell), por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat, atribuye a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial la competencia sobre evaluación ambiental estratégica y de proyectos.

²⁶⁹ CEA creada por Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales, de evaluación ambiental y urbanísticos de la Generalitat, cuya composición inicial fue modificada por el Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, DOCV núm. 7116, de 23 septiembre de 2013.

²⁷⁰ DOCV núm. 6316, de 22 de julio de 2010.

iniciaría el procedimiento de evaluación ambiental estratégica conforme a la infrascrita Ley 9/2006, de 28 de abril.

Si bien cabe indicar que –como señala el preámbulo de la citada Ley 12/2010, de 21 de julio- con la supresión de la figura del concierto previo se agilizó o facilitó la aplicación de la LEAE, ello no implica que la ley de evaluación ambiental estratégica hubiera sido inaplicable hasta esa fecha, precisamente por el carácter de Ley estatal básica, dictada a tenor del art. 149.1.23ª CE.

Además, la Disposición Adicional Única de la citada Ley 12/2010, preveía que el gobierno valenciano debía aprobar un decreto que regulara la coordinación de los instrumentos y procedimientos contenidos en la Ley 9/2006, de 28 de abril, con los instrumentos y procedimientos establecidos en la legislación valenciana en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previsión que tuvo algunos intentos serios de llevarse a cabo pero que finalmente no se produjo, y que posteriormente ha quedado plasmada en la demandada y necesaria Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, (LOTUP).

Asimismo, considero de interés, por ser una figura que ha venido a agilizar los procedimientos administrativos, pero dada la particularidad de la evaluación ambiental no deviene aplicable, traer a colación el Decreto-Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana²⁷¹, que vino a adaptar varias normas autonómicas a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre²⁷², conocida como Ley *Ómnibus*, que introdujo expresamente las figuras de la comunicación previa y de la declaración responsable, al objeto de simplificar el procedimiento administrativo para la implantación de nuevas actividades económicas, y, en resumen, dispone que la declaración responsable o la comunicación no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo la evaluación de impacto ambiental de la

²⁷¹ DOCV núm. 6692, de 16 de enero de 2012.

²⁷² BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2009.

actividad (obtención de DIA favorable) o, en su caso, resolución sobre la innecesaridad de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental, ex. Disposición Final Primera, que modifica el art. 9 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

En todo caso, se debe observar lo previsto en la Disposición Adicional Quinta²⁷³ de la Ley *Ómnibus* que subraya la obligación de llevar a cabo, en su caso, la evaluación de impacto ambiental del proyecto con carácter previo a la declaración responsable cuando esta sea la forma de control de la actividad, previsión normativa que no agiliza la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico por no ser de aplicación en aras del bien superior de protección del medio ambiente.

En resumen, a mi juicio, cabe destacar que tras la promulgación de la Directiva EAE y la correlativa Ley 9/2006, de 28 de abril, aun cuando en la voluntad del legislador valenciano estuvo recoger el espíritu de la Directiva de evaluación ambiental estratégica en la LOTPP 2004, aplicando criterios ambientales y de sostenibilidad para la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, lo bien es cierto que la falta de regulación ha generado desajustes y disfunciones tanto en la tramitación como en la documentación de la EAE, como tratamos en el epígrafe siguiente.

²⁷³ Disposición Adicional Quinta. Ley 25/2009, de 22 de diciembre²⁷³, conocida como Ley *Ómnibus*. Proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental.

“Cuando, de acuerdo con esta Ley, se exija una declaración responsable o una comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, conforme al Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite.”

B. La tardía regulación de la evaluación ambiental estratégica. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP)

En coherencia con la metodología expositiva del marco regulador de la EAE, descendiendo al nivel del derecho de las Comunidades Autónomas, y en referencia al ámbito territorial de estudio, debemos abordar la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana²⁷⁴ (LOTUP), que nace con una clara vocación de simplificar, sistematizar y clarificar²⁷⁵ el hasta ese momento ingente marco normativo valenciano en materia de ordenación del territorio, urbanismo, y paisaje, y dada la reciente promulgación, abordaremos este epígrafe desde la experiencia profesional en estos primeros meses de aplicación, habida cuenta la escasa bibliografía al respecto y evitando apresurados análisis doctrinales.

En este punto, con el fin de tomar razón del alcance de la reforma legislativa contenida en la nueva ley urbanística valenciana, cabe señalar que su aprobación ha supuesto la derogación de 6 leyes y 2 reglamentos, concretada en la supresión de 2.000 artículos a los actuales 270 de la LOTUP²⁷⁶.

²⁷⁴ DOCV núm. 7.329, de 31 de julio de 2014.

²⁷⁵ Véase Preámbulo LOTUP: ***“Actualmente, la Comunitat Valenciana se encuentra inmersa en un nuevo escenario global de gran complejidad económica y social, donde el territorio, como activo no deslocalizable, ha cobrado un elevado protagonismo al ser factor clave de competitividad a través de la puesta en valor de sus componentes de excelencia para captar inversiones, talentos y generar renta y empleo.***

En este contexto, es prioritario facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio que sean plenamente compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos. Pero, para esto, los agentes económicos y sociales necesitan seguridad, claridad, estabilidad y simplificación de los procedimientos, sí como certidumbre en los plazos de desarrollo de las actuaciones. Y es, precisamente este, el primer gran objetivo de la ley: la simplificación. Esta reforma legal nace con la voluntad de sistematizar y clarificar el vigente marco normativo. Propone una tramitación ambiental y urbanística unificada, y reduce el número de disposiciones legislativas del sistema actual”.

²⁷⁶ Disposición Derogatoria Única.- 1. LOTUP. Quedan derogadas las siguientes disposiciones legales:

- A) La disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable
- B) La Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, (LOTPP).

En ese mismo sentido, ROMERO SAURA²⁷⁷ pone de relieve que “*el nuevo régimen urbanístico de la CV ha resuelto una urgente cuestión, cuál era la adaptación y coordinación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos al procedimiento de evaluación ambiental. Sería de desear que esta aportación produjera el benéfico efecto de aligerar los procesos de aprobación del planeamiento. El mandato de los cuatro años de una Corporación Local no alcanza a tramitar bastantes procedimientos, por no hablar de la no infrecuente indefensión del administrado ante la lentitud de la Administración en materia de urbanismo*”.

En efecto, a mi juicio, una de las cuestiones más perentorias e inaplazables que debía abordar el ordenamiento jurídico valenciano era la adaptación y coordinación del procedimiento sustantivo de aprobación de los planes de ordenación del territorio y urbanísticos al procedimiento instrumental de evaluación ambiental, recogándose así las determinaciones establecidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, dado que la Ley 9/2006, de 28 de abril, (LEAE) no fue trasladada a la legislación valenciana, a pesar de que su entrada en vigor se había producido hacía más de ocho años (30 de abril de 2006). No obstante, mi posición en este punto, es que el procedimiento ambiental se encontraba plenamente asentado en la administración autonómica con competencia material pero a falta de regulación normativa expresa en la Comunidad

-
- C) La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, (LSNU).
 - D) La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, (LUV)
 - E) La Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana.
 - F) La Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, excepto la disposición final primera.
 - G) El Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, (ROGTU).
 - H) El Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell”.

²⁷⁷ ROMERO SAURA, F., Prólogo en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., HERVÁS MÁS, J. (coord.), OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág.27.

Valenciana, lo que palmariamente ha producido disfunciones en la aplicación de la EAE, en especial para el planificador.

Con todo, desde el punto de vista jurídico una de las cuestiones que considero más relevantes de la nueva ley urbanística valenciana de 2014²⁷⁸ es la regulación ex novo de un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento urbanístico donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento administrativo, denominado de evaluación ambiental y territorial estratégica, desde una óptica unitaria y global de la planificación urbanística, que pretende contribuir a agilizar la tramitación de planes y dotar de seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, como se aborda con detalle en el capítulo 3.

Consiguientemente, parece oportuno destacar que la LOTUP regula la técnica de la evaluación ambiental como proceso indispensable para la protección del medio ambiente, y, a su vez, como proceso para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, desde el procedimiento de la evaluación ambiental y territorial estratégica, al fin de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que se estudian mecanismos eficaces de corrección o compensación, que permitan

²⁷⁸ Véase el Preámbulo LOTUP: *La necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunitat Valenciana responde a una demanda y aspiración sociales ampliamente compartida. El estado de la normativa en las citadas materias ha derivado hacia una complejidad y un grado de desarrollo excesivos, y ha cristalizado en distintas disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación. Esta complejidad se ha visto acrecentada por problemas de ajuste entre las normas autonómicas y las legislaciones estatal y europea, como es el caso de la adaptación a la Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y su transposición mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, recientemente derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, o el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la recientemente aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR).*

compatibilizar el desarrollo de nuevos crecimientos urbanos con la conservación de los valores del territorio.

Por ello, según mi punto de vista, se profundiza en la evaluación ambiental como instrumento que acompaña al desarrollo sostenible e integrador, dedicando ex profeso un artículo a la definición del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible²⁷⁹, como principio inspirador del nuevo régimen urbanístico valenciano, quedando supeditada la eficacia del procedimiento EAE, primero, de que se sometan únicamente las actuaciones que puedan tener repercusiones en el medio ambiente, y, segundo, de la agilidad con que se tramite el procedimiento.

En efecto, considero oportuno señalar que la LOTUP pretende establecer una zonificación clara que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico. Para ello, se considera la planificación en cascada territorial: estatal, autonómica, comarcal y local, y la planificación integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales. Asimismo, la nueva legislación urbanística recoge la creciente participación social en temas ambientales, ejercida por asociaciones, organizaciones y grupos cuyo objeto social es la protección del medio ambiente, prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE²⁸⁰).

En este ámbito, mediante el Decreto 97/2010, de 11 de junio, del Consell, por el que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación en materia de medio ambiente de la Comunitat Valenciana²⁸¹, el

²⁷⁹ Art.3. LOTUP establece el concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible: *El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.*

²⁸⁰ DOUE de 25 de Junio de 2003.

²⁸¹ DOCV núm.6290, de 16 de Junio de 2010.

legislador valenciano ha determinado el marco del ejercicio del derecho a la información y participación en esta materia.

Del mismo modo, como hemos apuntado, se incorpora al proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica de los planes urbanísticos y programas, la reciente reforma legislativa de carácter estatal en materia de evaluación ambiental, articulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre²⁸², que acertadamente instaura en nuestro ordenamiento jurídico un único marco normativo para la técnica de la evaluación ambiental tanto para planes y programas como para proyectos, como ha puesto de relieve CUYÁS PALAZÓN²⁸³. Por consiguiente, la LOTUP recoge la terminología de la nueva ley estatal de evaluación ambiental y se ajusta al procedimiento de evaluación ambiental en ella establecido.

En consecuencia, como he tenido ocasión de poner de manifiesto²⁸⁴, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, los planes y programas se sometían a esta ley, y el régimen jurídico que conformaba la LEAE adquirió fuerza obligatoria plena con desplazamiento del anterior marco normativo de evaluación de impacto ambiental del planeamiento.

En síntesis, considero que atendiendo al espíritu de la nueva ley urbanística valenciana, ésta debe suponer un salto cualitativo y cuantitativo respecto al marco normativo anterior, para atender con eficacia las reivindicaciones ciudadanas, dado que la demanda social existente exige que el desarrollo urbano y la normativa de planificación estratégica, de ordenación territorial y ambiental vayan de la mano, y todo ello, desde un planificación consensuada con todos los agentes intervinientes en la ordenación del territorio y el urbanismo, evitando, a tal fin, recientes disfunciones en el procedimiento de aprobación del planeamiento.

²⁸² BOE núm.296, de 11 de diciembre de 2013.

²⁸³ CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre*, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 31, mayo-agosto 2014, págs. 3-4.

²⁸⁴ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental...* op.cit., pág.191.

– *Análisis del régimen transitorio de la Ley 21/2013 y la LOTUP*

En este punto, he considerado oportuno dedicar este epígrafe final al tratamiento en la LOTUP del régimen transitorio de la nueva ley de evaluación ambiental Ley 21/2013, de 9 de diciembre (LEA), haciendo una remisión expresa a la legislación del Estado. Y, en este sentido, la D.T.1ª LEA dispone que *“esta ley se aplicará a todos los planes y programas cuyo procedimiento de evaluación ambiental estratégica se inicie a partir de la entrada en vigor de la ley”*.

En efecto, como se ha expuesto en páginas precedentes, la Comunidad Valenciana cuenta con normativa autonómica de desarrollo en materia de evaluación ambiental, tanto por la legislación de impacto ambiental (Ley 2/1989 y Decreto 162/90 ambos de impacto ambiental) como por la legislación territorial y urbanística (LOTUP) que recoge el procedimiento instrumental de evaluación ambiental dentro del principal o sustantivo de tramitación del planeamiento. En consecuencia, en los planes cuyo ámbito territorial sea la Comunidad Valenciana, pueden darse los siguientes supuestos:

1. Si el órgano sustantivo es la Administración General del Estado, se aplica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a los planes cuyo procedimiento de evaluación ambiental estratégica se inició con posterioridad al 12 de diciembre de 2013 (entrada en vigor LEA) y se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, si se iniciaron con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley de evaluación ambiental.
2. Si el plan o programa lo aprueba la Generalitat o las entidades locales, se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, y la anterior ley urbanística valenciana (LUV 2005) a los planes que ya hubieran iniciado el trámite de información pública con anterioridad al 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la LOTUP. En este caso, el procedimiento de evaluación ambiental finalizará con la emisión de la Memoria Ambiental por el órgano ambiental

- con competencia territorial en la Comunidad Valenciana (Comisión de Evaluación Ambiental).
3. Si el órgano sustantivo es la Generalitat o una administración local resulta de aplicación la LEA 2013 y la LOTUP a los planes cuyo procedimiento de evaluación ambiental estratégica y también el urbanístico no hayan iniciado el trámite de información al público a la entrada en vigor de la LOTUP, esto es, el 20 de agosto de 2014. En este caso, el Documento de Referencia emitido por el órgano ambiental autonómico se asimila al Documento de Alcance de la vigente Ley 21/20130, de 9 de diciembre y el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con la emisión de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE).

Asimismo, interesa recordar otra de las cuestiones novedosas de la vigente ley urbanística valenciana, ya apuntada en un epígrafe precedente y que ahondaremos en el capítulo siguiente, es la introducida durante su tramitación parlamentaria con la incorporación de un párrafo final al art. 48.c), que permite la delegación de las competencias propias del órgano ambiental y territorial autonómico a favor de los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten únicamente a la ordenación pormenorizada y que acrediten disponer de medios técnicos y personales suficientes²⁸⁵.

En este asunto, cabe poner de relieve que atendiendo a la DT 2ª LOTUP que establece la innecesidad de adaptación de los planes a la nueva ley, considero que aquellos que ya se estén tramitando aunque no cuenten con el trámite de información pública efectuado, se pueden seguir tramitando conforme a la LUV, respecto a las determinaciones urbanísticas (se asimila al plan estructural de la LOTUP) pero en

²⁸⁵ ARNAL GARCÍA, S., *Análisis práctico del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégico*, (EATE), en Jornada sobre la incidencia de la legislación ambiental en el planeamiento territorial y urbanístico, Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 22 de abril, 2015.

todo caso el procedimiento de evaluación ambiental a seguir será el previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, como han puesto de manifiesto LOZANO CUTANDA²⁸⁶ y PENSADO SEIJAS²⁸⁷.

En conclusión, en este primer año de vigencia de la LOTUP desde su entrada en vigor el 20 de agosto de 2014, podemos afirmar *per sé* que ha quedado solventada la ausencia de regulación del procedimiento de la EAE en la Comunidad Valenciana, y, por tanto, resuelta la inseguridad jurídica y disfunciones procedimentales generadas tras ocho años de vigencia de la Ley 9/2006, de 28 de abril (que como se ha apuntado no fue recogida en la legislación valenciana), y tras la promulgación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, lo que sin duda ha mejorado de manera manifiesta para el planificador la elaboración y la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, todo ello dicho con las reservas que suele conllevar la implantación y adaptación de nuevas disposiciones legislativas en la administración, autonómica y local, en este caso.

²⁸⁶ LOZANO CUTANDA, B., *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*, diciembre 2013, disponible en: www.gomezacebo-pombo.com, (consultada el 9 de enero de 2014).

²⁸⁷ PENSADO SEIJAS, A., *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 1, 2015, págs. 67-74.

CAPÍTULO TERCERO. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA VALENCIANA

3.1. LAS COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Continuando con el análisis iniciado en el capítulo anterior sobre el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica para la aprobación del planeamiento urbanístico y territorial conforme a la nueva ley urbanística valenciana, Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), ahondamos ahora en esta materia como base que sirve de soporte para abordar el núcleo central de esta tesis sobre los factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística. Así, como se ha expuesto en la presentación de este trabajo, dado que se trata de una investigación aplicada, he tratado de solventar la exigua bibliografía existente sobre la nueva ley urbanística valenciana valiéndome de una reciente publicación en esta materia²⁸⁸.

En primer lugar, considero conveniente poner de relieve que la nueva ley urbanística valenciana se redacta atendiendo a los arts. 17.2, 49.1.9ª y 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que atribuyen a la Generalitat la competencia para el desarrollo legislativo en materia de medio ambiente, con sujeción al marco de la legislación básica del Estado, y la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, y de urbanismo, como han puesto de manifiesto BLASCO DÍAZ²⁸⁹ y OLLER RUBERT²⁹⁰. En efecto, el ejercicio de esta competencia

²⁸⁸ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental...* op.cit., pág.192.

²⁸⁹ BLASCO DÍAZ, J.L., *Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Valenciana= Dret i polítiques ambientals en la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental. vol. 2, 2011, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/211/680>, (consultada el 13 de enero de 2012), págs.1-9.

debe tener como objetivo garantizar el derecho de todas las personas a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado y proteger el medio ambiente, la diversidad biológica los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica, tal y como dispone el art. 17. 2 del Estatuto de Autonomía²⁹¹.

Sentado lo anterior, entrando en el estudio de la LOTUP en la materia que interesa, el Título II Capítulo V del Libro II, arts. 45 a 67, establecen la regulación de los distintos procedimientos de elaboración y aprobación de planes y programas, en función de los efectos que tenga el plan sobre el medio ambiente, y por tanto, estén sometidos al procedimiento ordinario o simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica, y, en palabras de ESTEVE PARDO²⁹², *con características sustantivas propias que lo distinguen del procedimiento de evaluación de impacto ambiental*, y además, determina un procedimiento *ex profeso* para la aprobación de las actuaciones territoriales estratégicas (ATEs).

Efectivamente, como principal novedad esperada y ampliamente demandada por el planificador y por todos los operadores jurídicos que intervienen en la planificación territorial y urbanística en la Comunidad Valenciana, la LOTUP regula por primera vez en este ámbito territorial la incardinación del procedimiento instrumental de evaluación ambiental con el procedimiento sustantivo (urbanístico) de aprobación del planeamiento, ya que como hemos apuntado anteriormente la Ley 9/2006, de 28 de abril, de *evaluación ambiental estratégica* no fue recogida por el ordenamiento jurídico valenciano, siendo finalmente trasladada la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

²⁹⁰ OLLER RUBERT, M., *Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Valenciana= Dret i polítiques ambientals en la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, n. 2, 2014, disponible en Internet:<http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/501>, (consultada 12 de marzo de 2015), pags.1-10.

²⁹¹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, DOCV núm. 5238 de 11 de abril de 2006 y BOE núm. 86 de 11 de abril de 2006.

²⁹² ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.18.

Así, como ha puesto de manifiesto DE LA VILLA POLO²⁹³, *“la Evaluación Ambiental es un proceso que se vincula a la fase de toma de decisiones de un documento estratégico. Todos sus componentes definidos hasta ahora, se articulan en forma de secuencia. La decisión sobre la importancia que se da a cada uno de ellos, y la manera de regularlos, definen un procedimiento, que se traduce en una serie de fases. Y cada una de estas fases lleva aparejada la redacción de estudios, memorias, o informes donde se refleja el proceso”*.

3.1.1. Las distintas competencias para la aprobación de los planes

En primer término, considero que para tratar los distintos procedimientos de evaluación ambiental estratégica previamente debemos abordar la competencia administrativa para la aprobación de los distintos instrumentos urbanísticos y territoriales, (art. 44 LOTUP), que sigue la línea de la anterior ley urbanística valenciana (LUV) y, por tanto, no representa cambio sustancial en el reparto de competencias entre la administración autonómica y la local, en función de si los planes afectan o no a las determinaciones de la ordenación estructural, o de si se trata de planes de escala supramunicipal (ETCV y PATs).

En ese sentido, el Consell mediante Decreto es el órgano sustantivo competente para la aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) y los planes de acción territorial promovidos por la Generalitat²⁹⁴, como el Plan de

²⁹³ DE LA VILLA POLO, E., *Aspectos críticos en la evaluación ambiental de planes urbanísticos*, Cuadernos de investigación urbanística (CIUR), Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, marzo-abril 2012, disponible en:

<http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/1817/1816>, (consultada el 12 de junio de 2012).

²⁹⁴ Considero de interés indicar que se encuentran en tramitación, el Plan de Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana y el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, más información en web de la Generalitat Valenciana, disponible en:

<http://www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/lineas-de-actuacion-en-territorio-y-paisaje>.

Acción Territorial de Riesgos de Inundación de la Comunidad Valenciana (PATRICOVA 2015), el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR), salvo distinta previsión de su legislación específica.

Además, se atribuye a la administración autonómica, Consellería o Consellerías, en su caso, competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje (en la actualidad competencias aglutinadas en la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente) las competencias recogidas en el art 44. 2 y 3 LOTUP²⁹⁵. Asimismo, la Generalitat puede asumir la redacción de planes y programas de ámbito municipal para el ejercicio de sus competencias sectoriales, y le corresponderá promoverlos, tramitarlos, aprobarlos y gestionarlos a la Consellería competente por razón de la materia sectorial que los motive, previo informe del órgano competente en materia de urbanismo y evaluación ambiental y territorial, en su caso.

Descendiendo a la escala municipal, los ayuntamientos son competentes para la formulación y tramitación de los planes de ámbito municipal (planes generales estructurales, planes parciales, planes de reforma interior, modificaciones de planes....) y para la aprobación definitiva de aquellos que fijen o modifiquen la

²⁹⁵ Art. 44.2. LOTUP *Corresponde a la consellería o consellerías competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje:*

- a) *Intervenir como órgano ambiental y territorial en la elaboración y tramitación de los planes.*
- b) *Formular y tramitar los planes de acción territorial que atiendan a sus competencias.*
- c) *Aprobar definitivamente los planes que fijen o modifiquen la ordenación estructural, sean municipales o mancomunados.*
- d) *Informar los instrumentos de paisaje cuando la aprobación del plan sea estatal o autonómica.*
- e) *En su caso, tramitar y aprobar los instrumentos urbanísticos de las actuaciones territoriales estratégicas.*
- f) *Subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, excepcionalmente y previo apercibimiento, cuando el ayuntamiento falte gravemente a sus responsabilidades.*

3. *La Generalitat puede asumir la redacción de planes y programas de ámbito municipal para el ejercicio de sus competencias sectoriales. La promoción, tramitación, aprobación y gestión de estos planes corresponderá a la consellería competente por razón de la materia sectorial que los motive, previo informe del órgano competente en materia de urbanismo y evaluación ambiental y territorial, en su caso.*

ordenación pormenorizada, sin perjuicio de las competencias mancomunadas y las que se atribuyen a la Generalitat en el art. 44. 2 y 3 LOTUP.

Efectivamente, se mantiene la línea en materia de distribución de competencias claramente definidas en la LUV para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, correspondiendo a la Generalitat Valenciana cuando se trate de planes que afecten a la ordenación estructural y a los Ayuntamientos cuando afectan a la ordenación pormenorizada. Asimismo, se mantiene la intervención del *Consell*, a propuesta o previo informe del municipio y del órgano ambiental y territorial, para la suspensión de la vigencia de los planes de ámbito municipal y dictar normas transitorias de urgencia que los sustituyan en situaciones excepcionales. La finalidad de esta previsión normativa es doble: por un lado, mediante la suspensión del planeamiento en un municipio se pretende preservar la viabilidad del plan en tramitación, en cuanto se presume una incompatibilidad: por otro, mediante la fijación de un régimen transitorio, se trata de evitar una paralización de la actividad económica y social que evite más perjuicios de los necesarios, tanto a la sociedad en general como a los particulares.

En este punto, considero oportuno destacar el caso excepcional en la Comunidad Valenciana, **del Plan General Transitorio (PGT) del municipio de Dénia (Alicante), anulado judicialmente por sentencia del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2012 lo que ha obligado al *Consell*²⁹⁶ a asumir por segunda vez las competencias urbanísticas municipales por inactividad de esa corporación local**, y, en consecuencia, a aprobar un nuevo plan general transitorio.

En efecto, la citada STS anula la Resolución de la Consellería de Territorio y Vivienda, en aquella fecha con competencia en urbanismo y ordenación del territorio,

²⁹⁶ Véase el Decreto 112/2013, de 2 de agosto, del Consell, de modificación del Decreto 54/2013, de 26 de abril, por el que, de conformidad con lo establecido en el art. 102 de la Ley Urbanística Valenciana, se suspende la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Dénia (Alicante) de 1972 y se establece el régimen urbanístico transitoriamente aplicable, en tanto culmine el procedimiento de aprobación del plan general en trámite, DOCV núm. 7082 de 5 de agosto de 2013.

de fecha 27 de diciembre de 2005, por la que se aprueba el Plan General Transitorio del municipio de Dénia, por ser contrario a derecho en los términos expresados en el FD 3º. Dicho pronunciamiento judicial supone la pérdida de vigencia del instrumento que se anula, el PGT, así como la reviviscencia del planeamiento urbanístico anterior al mismo que, teniendo en cuenta la cadena de anulaciones judiciales, se remonta al Plan General de Ordenación Urbana de 1972. Respecto a dicho plan, el propio TSJCV, en su sentencia de nº 737/2010, de 11 de junio, ha reconocido su obsolescencia puesto que fue *“dictado bajo la vigencia de la ley de 1956, en que ni siquiera existían los estándares urbanísticos: siendo además obvio que la población de Denia y sus necesidades de hace 35 años no tenían nada que ver con las de ahora.”*

En resumen, considero pertinente destacar que la LOTUP hace una apuesta clara por una planificación a escala supramunicipal, que bien articulada por los poderes públicos y el planificador, a mi juicio, puede resultar claramente beneficiosa para los pequeños-medianos municipios o para zonas rurales, por la optimización de servicios, dotaciones y equipamientos públicos, actuaciones industriales que afecten a varios municipios.....etc., pudiendo ejercer mancomunadamente sus competencias urbanísticas o encomendarlas a consorcios interadministrativos.

3.1.2. Los tipos de procedimientos de aprobación de los planes

En primer término, entrando en una de las cuestiones más trascendentes de la LOTUP, cabe poner de manifiesto que la Ley 9/2006, de 28 de abril, de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), obligó al legislador valenciano en materia de urbanismo a alterar el procedimiento de aprobación de los planes en lo necesario para dar cabida al proceso de la evaluación ambiental estratégica establecido en la LEA, situación a nivel normativo que se ha prolongado en el tiempo (ocho años desde la entrada en vigor de la LEAE), pero que a nivel

práctico, podemos afirmar sin duda, que desde 2007²⁹⁷ la administración autonómica competente ha realizado un importante esfuerzo para aplicar de pleno y con garantías la EAE.

Efectivamente, como se ha señalado en epígrafes precedentes, uno de los principales objetivos de la LOTUP, y que requería mayor urgencia, era regular la tramitación y aprobación del planeamiento, recogiendo en un único procedimiento el ambiental y el urbanístico.

Además, en mi opinión, considero oportuno indicar que para una mejor comprensión de la nueva ley hubiera sido conveniente definir los conceptos nuevos que se utilizan a lo largo de toda la exposición del procedimiento de aprobación de los planes, situándolos al principio del Capítulo I del Título III, como son el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica, la declaración ambiental y territorial estratégica...etc., dotando así al nuevo texto normativo de una mayor claridad expositiva y, de manera correlativa mejor entendimiento, como se expone a continuación.

²⁹⁷ En el año 2007 se crea en la Generalitat Valenciana un servicio específico de Evaluación Ambiental Estratégica por Decreto 131/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda adapta la estructura de la administración autonómica

*Artículo 16 1. La Dirección General de Gestión del Medio Natural es el órgano directivo de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda a la que le corresponde elaborar, promover y ejecutar las medidas adecuadas para la planificación y gestión de los espacios naturales, para la conservación de la biodiversidad y para la protección y gestión de los montes y de los recursos forestales así como la **evaluación estratégica ambiental** y la evaluación y estimación del impacto ambiental de planes, programas y proyectos.*

*b) Corresponderá al Área de Evaluación Ambiental el desarrollo, coordinación y gestión de las declaraciones de impacto ambiental y de la **evaluación ambiental estratégica** de planes y programas con repercusión ambiental, económica o social, conforme a la legislación específica.*

A. Conceptos básicos

Como hemos apuntado, en el proceso de elaboración y aprobación de planes y programas se distinguen los siguientes conceptos básicos:

1. *El procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégico*

En este punto, siguiendo a CUYÁS PALAZÓN²⁹⁸, es el procedimiento que integra los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.

Consiguientemente, el objetivo de este procedimiento administrativo es introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre planes con incidencia importante en el medio ambiente, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos efectos derivados de la ordenación urbanística proyectada, como ha puesto de relieve GÓMEZ OREA²⁹⁹.

En efecto, la finalidad de este procedimiento es asegurar la efectiva participación del público y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación. En definitiva, se pretende conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

Sentado lo anterior, la LOTUP distingue tres procedimientos de evaluación ambiental y territorial estratégica, en coherencia con la nueva Ley 21/2013, de 9 de

²⁹⁸ CUYÁS PALAZÓN, M^a. M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica...* op.cit., pág. 267.

²⁹⁹ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2007, pág.3.

diciembre, y son el procedimiento ordinario, simplificado y procedimiento *ad hoc* para la aprobación de las actuaciones territoriales.

Al respecto, me parece conveniente apuntar que el art. 57 LOTUP regula la tramitación del planeamiento no sometido al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, que a mi juicio no constituye *per se* un tipo de procedimiento de evaluación ambiental, excepto en los supuestos que el órgano ambiental concluya la fase de consultas con la emisión de un informe ambiental y territorial estratégico (procedimiento simplificado).

2. La Declaración ambiental y territorial estratégica. DATE

En este tema, la LOTUP recoge literalmente la definición de la LEA que establece:

“Resolución preceptiva y determinante del órgano ambiental y territorial que pone fin al procedimiento de evaluación ambiental de los planes sometidos al procedimiento de evaluación estratégica ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa”.

Así, a los efectos de establecer la concordancia entre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre y la anterior ley de EAE, esta resolución equivale a la Memoria Ambiental de la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación ambiental estratégica (LEAE). De este modo, se pone de relieve, por el carácter determinante de este informe ambiental, si en el momento de adoptar acuerdo sobre la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE), siguiendo las determinaciones del art. 55.4³⁰⁰ y 5³⁰¹ LOTUP, el órgano ambiental y territorial comprobará el procedimiento de

³⁰⁰ Art. 54.4 LOTUP.

“Si, una vez realizado el análisis técnico del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica, el órgano ambiental y territorial concluyera que la información pública o las consultas no se han realizado conforme a esta ley o que se requiere información adicional para formular la declaración ambiental y territorial estratégica, solicitará la subsanación o cumplimentación al órgano promotor o sustantivo en los términos de la legislación del Estado sobre evaluación ambiental. Si, transcurridos tres meses, el órgano ambiental y territorial no hubiera recibido la subsanación del expediente o la documentación adicional requerida, o sí, una vez presentada, fuera

evaluación ambiental seguido, y en caso de que se observe algún error, podrá retrotraer el expediente al momento correspondiente al defecto advertido, o, en su caso, procederá a archivar las actuaciones.

En efecto, considero de interés destacar que las determinaciones finales de la DATE deben incorporarse al plan o programa, no resultando posible en otro caso la aprobación definitiva del documento que se trate plan o programa, con arreglo a lo dispuesto en el art. 53.6 LOTUP. Con todo, la Declaración ambiental y territorial estratégica y el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica (EEATE) forman parte del instrumento de planeamiento urbanístico, debiendo integrarse en la documentación necesaria para la aprobación definitiva del mismo. En definitiva, la

insuficiente, de conformidad con la legislación del Estado en materia de evaluación ambiental y de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, procederá al archivo de las actuaciones, dando por finalizada la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento ordinario. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial en su caso”.

³⁰¹ Art. 54. 5 LOTUP.

*“Art. 55.4. Si, una vez realizado el análisis técnico del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica, el órgano ambiental y territorial concluyera que **la información pública o las consultas no se han realizado conforme a esta ley o que se requiere información adicional para formular la declaración ambiental y territorial estratégica, solicitará la subsanación o cumplimentación al órgano promotor o sustantivo** en los términos de la legislación del Estado sobre evaluación ambiental. Si, **transcurridos tres meses**, el órgano ambiental y territorial no hubiera recibido la subsanación del expediente o la documentación adicional requerida, o si, una vez presentada, fuera insuficiente, de conformidad con la legislación del Estado en materia de evaluación ambiental y de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, **procederá al archivo de las actuaciones, dando por finalizada la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento ordinario**. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial en su caso.*

5. El órgano ambiental y territorial continuará con el procedimiento siempre que disponga de los elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica. Si en el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica no constara alguno de los informes de las administraciones públicas afectadas, consultadas conforme a lo previsto en este capítulo, y el órgano ambiental y territorial no dispusiera de elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica, actuará de acuerdo con lo previsto para este supuesto en la legislación del Estado en materia de evaluación ambiental”.

ordenación urbanística establecida en la versión definitiva del plan deberá basarse, de forma suficientemente fundada, en la DATE en conjunción con el EEATE.

3. El informe ambiental y territorial estratégico. IATE

Otro de los conceptos básicos que considero debería haberse tratado de manera precedente a la regulación de los procedimientos de EAE es el Informe preceptivo y vinculante del órgano ambiental por el que se concluye el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica.

En este punto, he comprobado que las resoluciones sobre innecesaridad de sometimiento a EAE o de evaluación previa que el órgano ambiental venía emitiendo conforme a la anterior Ley 9/2006, de 28 de abril se pueden equiparar, por ser de contenido idéntico, al Informe ambiental y territorial estratégico de la LOTUP, como abordaremos en el epígrafe siguiente dedicado al procedimiento simplificado.

B. Los diferentes tipos de procedimientos de aprobación de los planes

Como se ha señalado en el epígrafe precedente, la LOTUP distingue tres tipos de procedimientos para la aprobación de los planes, y, en síntesis, son los siguientes:

- procedimiento ordinario para los planes y programas sujetos a EAE
- procedimiento simplificado
- procedimiento de evaluación ambiental estratégica *ad hoc* para la aprobación de las actuaciones territoriales estratégicas

Otra de las novedades que considero oportuno destacar de la nueva ley urbanística valenciana es la redacción final dada al art. 57 que ha suprimido la previsión del Proyecto de Ley relativa a la tramitación de planes no sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica por no tener efectos significativos en el medio ambiente, ello por cuanto la consideración, conforme a la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril, de que los planes afectantes a la ordenación pormenorizada

no tenían efectos significativos sobre el medio ambiente, y por ende, no precisaban del sometimiento al proceso de evaluación ambiental.

En esa línea, se trae a colación la jurisprudencia que ha venido dictando el TSJCV sobre la **innecesaridad de someter a evaluación ambiental estratégica el planeamiento de desarrollo afectante a la ordenación pormenorizada**, de 13 de noviembre de 2013 (recurso 48/2011), **y entre todas, en la sentencia de 23 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Ponente D. Edilberto José Narbón Laínez**, cuyo Fundamento de Derecho Séptimo dispone:

“Respecto al punto primero nos dice la parte demandante que el Ayuntamiento de la Alquería de la Comtessa, en sesión plenaria de 28.09.2006, aprueba las bases particulares para la programación de los sectores 3 y 4 de suelo urbanizable industrial del Municipio. En dicha fecha, ya estaba vigente la Ley 9/2006 (BOE nº 102 de 29.04.2006), que traspone 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, cuyo plazo de trasposición finalizaba el 21.07.2004 cuya disposición transitoria primera establece «...La obligación a que hace referencia el art. 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.»

.....En nuestro caso, se trata de un instrumento de planeamiento de puro desarrollo que se limita a ordenar pormenorizadamente dos sectores, en modo alguno, lleva a cabo ninguna modificación no prevista en el Plan General de Ordenación urbana de 2003. En su momento, el Plan General de Ordenación Urbana fue sometido a declaración de impacto ambiental conforme a la Ley Valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, que en su art. 8.g) sometía a evaluación de impacto ambiental «...g) «...Instrumentos de ordenación del territorio...»: del mismo tener, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio. Con mayor precisión el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental y la Orden de 3 de enero de 2005, de la Consellería de Territorio y Vivienda por la que se establecía el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental que se hayan de tramitar ante esta Consellería. Dichos trámites se cumplieron en la elaboración del Plan General de 2003, cuya declaración de impacto ambiental aprobada por la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio el 21.05.2005, consecuencia de esta normativa, la legislación Valenciana (Ley 16/2005) se recoge la necesidad de declaración de impacto ambiental en preceptos como el art. 73.3.b) sobre planes

modificativos de la clasificación y calificación del suelo, o en el art. 100.2 que prohíbe el procedimiento de urgencia para la tramitación de planes cuando requieran declaración de impacto ambiental, a día de hoy se debe entender adaptada a la Ley 9/2006. En definitiva, la Administración actuó correctamente y el recurso debe ser desestimado”.

En este punto, se expone como ejemplo el caso de modificaciones puntuales del planeamiento afectantes a la ordenación pormenorizada ya aprobada, y sobre todo en los supuestos del desarrollo de ámbitos previstos en planes generales que no fueron sometidos al procedimiento de evaluación ambiental para su aprobación definitiva, que implican un aumento del número de viviendas, sin incrementar la edificabilidad del ámbito de actuación, y, que de manera correlativa, conllevan un incremento del número de habitantes y del consumo de recursos (agua, depuración, residuos.....), que, a mi juicio, considero que podrían tener efectos sobre el medio ambiente.

Por ello, la LOTUP en coherencia con la ley estatal de evaluación ambiental de 2013 obliga al órgano promotor, en todo caso y para cualquier actuación, a efectuar consulta al órgano ambiental sobre la necesidad de someter el plan o su modificación al proceso de evaluación ambiental, en aras de garantizar la viabilidad ambiental de la actuación propuesta. Además, con esta exigencia, que puede parecer excesiva y en la práctica ha sido ampliamente contestada por los intervinientes en el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo, se evita un uso inadecuado de la EAE por los Ayuntamientos.

Asimismo, analizando la aplicación de la LEAE el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana y desde su creación en 2011 la Comisión de Evaluación Ambiental³⁰² han emitido numerosos **informes denominados de evaluación previa**³⁰³ concluyendo que el plan en cuestión no tenía

³⁰² Órdenes del día y actas de la Comisión de Evaluación Ambiental, Base de datos, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=85755&idioma>.

³⁰³ Un ejemplo de este tipo de **informes ambientales de evaluación previa**, que han agilizado considerablemente en la Comunidad Valenciana la tramitación y aprobación del planeamiento de desarrollo y de pequeñas modificaciones del planeamiento general, sería el siguiente: “A la

efectos significativos en el medio ambiente, en el caso de planes o sus modificaciones que intervienen sobre suelo urbano, que afectan a la ordenación pormenorizada, o sobre ámbitos de planeamiento de desarrollo previstos en planes generales ya evaluados ambientalmente.

En ese sentido, el órgano ambiental y territorial debe determinar, caso por caso, teniendo en consideración los criterios del Anexo VIII³⁰⁴ LOTUP si un plan o programa

*vista de la evaluación previa para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente, se concluye, que el **Plan Parcial modificativo del Sector 1 del Plan General del municipio de XXXXX**, no constituye una variación fundamental de las estrategias, directrices o propuestas del planeamiento general vigente, que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, siempre y cuando se ajuste a lo descrito en la documentación presentada, y, por tanto, no requiere su sometimiento al proceso de evaluación ambiental completo establecido en la LEAE, sin perjuicio de las consultas y autorizaciones que proceda obtener de otros organismos, de conformidad con la normativa sectorial que resulte de aplicación, condicionándose la aprobación definitiva del plan al cumplimiento de los siguientes extremos: Se deberán corregir las discordancias detectadas en cuanto a la superficie del sector. Respecto a la posible zona de afección derivada de las líneas eléctricas que discurren por el ámbito, deberá solicitarse informe a la Dirección General de Energía- Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo”.*

³⁰⁴ Anexo VIII, Criterios para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria.

- 1) *Las características de los planes y programas, considerando en particular:*
 - a) *La medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades, bien en relación con la ubicación, naturaleza, dimensiones y condiciones de funcionamiento o bien en relación con la asignación de recursos.*
 - b) *La medida en que el plan o programa influye en otros planes o programas, incluidos los que estén jerarquizados.*
 - c) *La pertinencia del plan o programa para la integración de consideraciones ambientales, con el objeto, en particular, de promover el desarrollo sostenible.*
 - d) *Problemas ambientales significativos relacionados con el plan o programa.*
 - e) *La pertinencia del plan o programa para la implantación de la legislación comunitaria o nacional en materia de medio ambiente, como, entre otros, los planes o programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos.*
 - f) *La incidencia en el modelo territorial.*
- 2) *Las características de los efectos y del área probablemente afectada, considerando en particular:*
 - a) *La probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos.*
 - b) *El carácter acumulativo de los efectos.*
 - c) *El carácter transfronterizo de los efectos.*
 - d) *Los riesgos para la salud humana o el medio ambiente.*

debe someterse al procedimiento simplificado u ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica en el caso de modificaciones menores o que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión de los planes o programas citados en el art. 46.1 de la nueva ley urbanística valenciana.

Con todo, sobre la interpretación del término modificaciones menores o de zonas de reducida extensión, el informe sobre la aplicación de la Comisión Europea de la Directiva 2001/42, de evaluación ambiental estratégica de planes y programas³⁰⁵ en su apartado 3.35 establece:

“El criterio básico para la aplicación de la directiva, sin embargo, no es el tamaño de la zona abarcada, sino si el plan o programa puede tener efectos significativos en el medio ambiente. Un plan o programa del que los Estados miembros determinen que puede tener tales efectos significativos deberá someterse a una evaluación medioambiental aunque con él solo se decida el uso de una pequeña zona a nivel local. Algo similar se postuló en el asunto C-392/96, Comisión/Irlanda, en el que el TJE dictaminó que, al fijar unos umbrales teniendo en cuenta únicamente las dimensiones de los proyectos y “excluyendo su naturaleza y localización”, el Estado miembro sobrepasaba el margen de apreciación del que disponía. Un proyecto podría tener efectos significativos en el medio ambiente debido a su naturaleza o su localización.”

-
- e) La magnitud y el alcance espacial de los efectos (área geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas).
 - f) El valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada a causa de:
 - 1.º Las características naturales especiales.
 - 2.º Los efectos en el patrimonio cultural.
 - 3.º La superación de valores límite o de objetivos de calidad ambiental.
 - 4.º El sellado y la explotación intensiva del suelo.
 - 5.º Los efectos en áreas o paisajes con rango de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.
 - 6.º Los efectos sobre el desarrollo equilibrado del territorio.

³⁰⁵ Informe sobre la aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf. (consultada el 10 de septiembre de 2010).

Por otro lado, siguiendo con los postulados de la Directiva EAE, quedan excluidos del procedimiento de evaluación ambiental los planes y programas relativos a la defensa de la nación, la protección civil en casos de emergencia y los de carácter financiero o presupuestario, en coherencia con la vigente ley básica de evaluación ambiental.

Asimismo, como he puesto de manifiesto³⁰⁶, el órgano ambiental y territorial determinará caso por caso en el supuesto de planes o programas que supongan una nueva ocupación de suelo no urbanizable para realizar operaciones puntuales de reordenación o ampliación limitada de bordes de suelos consolidados, esto es, pequeñas actuaciones en municipios de carácter rural a las que se refieren los arts. 72.3.b) y 73.1.d) LOTUP, salvo que se establezca su innecesidad en la declaración ambiental y territorial del plan general estructural que, en ese caso, a mi juicio, esa determinación deberá recogerse como una directriz del plan.

En síntesis, considero de interés poner de manifiesto que la ausencia de texto legal durante más de ocho desde la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, hasta la aplicación de la LOTUP en agosto de 2014, recogiendo la coordinación del procedimiento de evaluación ambiental y el procedimiento urbanístico ha dificultado la implementación de la evaluación ambiental estratégica en la Comunidad Valenciana, produciendo en el planificador disfunciones en la elaboración de los documentos ambientales conforme a la EAE, y, de manera correlativa, considerables retrasos en la tramitación del planeamiento urbanístico.

³⁰⁶ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental...* op. cit., pág. 210.

3.2. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA

Como ha quedado claro en epígrafes precedentes el procedimiento de evaluación ambiental se ha de integrar en el de aprobación del plan o programa, por exigencia de la Ley básica estatal en la materia, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, sustitutiva de la Ley 9/2006, de 28 de abril, si bien considero necesario apuntar que el procedimiento de EAE no supe por sí mismo al procedimiento sustantivo de aprobación del plan, dado que el procedimiento de evaluación ambiental es un procedimiento especial incardinado en el procedimiento principal de aprobación de los planes, al igual que en la legislación del resto de Comunidades Autónomas que han regulado la EAE, como ha puesto de manifiesto LORA-TAMAYO VALLVE³⁰⁷.

Consiguientemente, la resolución que pone fin al procedimiento ambiental, la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE) no puede equivaler ni asumir las funciones de la aprobación definitiva del plan. Y en el caso de planes generales estructurales la aprobación definitiva en todo caso ha de ser de competencia autonómica, toda vez, que el acto administrativo de aprobación no puede sustituirse por la DATE, que sólo es un informe cualificado preceptivo dentro del procedimiento sustantivo, no un acto de aprobación en sí mismo.

En efecto, sin duda, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), los planes territoriales, urbanísticos y programas se han sometido a esa ley, y el régimen jurídico que conformaba la LEAE adquirió fuerza obligatoria plena, desplazando al anterior marco normativo en la Comunidad Valenciana en materia de evaluación ambiental del planeamiento (La Ley 2/1989, de 3 de marzo, de

³⁰⁷ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente...* op.cit., págs. 66 y ss.

la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental y el régimen transitorio de la LOTPP).

Interesa recordar, actualizando la definición de MARTÍNEZ DE LA VALLINA³⁰⁸, “que la evaluación ambiental es el conjunto de estudios que se realizan para identificar, predecir, interpretar, así como para prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pudieran causar a la salud, el bienestar humano o el entorno”.

En este punto, como destaca FLORES³⁰⁹ estamos ante un instrumento, de carácter preventivo y función gestora, al servicio de la gestión medioambiental de la empresa. Consistente en un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación y comunicación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas Administraciones Públicas competentes. Sobre la valoración económica de los activos ambientales, puede citarse una avanzada e interesante publicación de AZNAR BELLVER y ESTRUCH GUITART³¹⁰.

En resumen, la principal novedad y más relevante de la LOTUP, según mi juicio, con independencia de la reclamada necesidad de simplificar y aligerar la hipertrofia legislativa autonómica de la Comunidad Valenciana en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, era regular el procedimiento de evaluación ambiental dentro del procedimiento sustantivo o principal de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico, que facilitase al planificador la redacción de los documentos

³⁰⁸ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas...* op.cit., pág. 246.

³⁰⁹ FLORES, M. *La evaluación de impacto ambiental (EIA) y el estudio de impacto ambiental (ESEIA)*, Universidad Técnica de Oruro (Bolivia), disponible en: [http://www.academia.edu/4033186/Evaluacion del Impacto Ambiental](http://www.academia.edu/4033186/Evaluacion-del-Impacto-Ambiental), (consultada el 12 de mayo de 2015), pág.2.

³¹⁰ AZNAR BELLVER, J. y ESTRUCH GUITART, A.V., *Valoración de activos ambientales: teoría y casos*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2012.

de contenido ambiental y a la administración la tramitación y aprobación de los planes.

3.2.1 El objeto y planes sometidos al procedimiento ordinario

Continuando con el estudio de este tema, según el articulado de la LOTUP la evaluación ambiental y territorial estratégica de los planes persigue los siguientes objetivos:

- a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.
- b) Asegurar la efectiva participación del público y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación.
- c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental, según los términos definidos por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Sin duda, en mi opinión, una de las cuestiones más importantes que debía aclarar la LOTUP era determinar qué planes y programas así como sus modificaciones están sometidos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, siempre que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, y en concreto, están sometidos a EAE ordinaria los recogidos en el art. 46.1:

- a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental relativos a: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, riesgos naturales e inducidos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbanizado o rural, o del uso del suelo.
- b) Requieran una evaluación conforme a la normativa comunitaria, estatal o autonómica reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

- c) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial.

En este punto, GARRIDO PÉREZ³¹¹ considera que “*los proyectos de urbanización que afecten a Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 o a Áreas Protegidas por instrumentos internacionales, según la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, requerirán EAE, según el apartado a-9-11º, en caso contrario no*”, cuestión que ya tratada en el capítulo 1 y sobre la que ahondaremos en el título siguiente, dada la problemática procedimental y documental que han generado la tramitación de actuaciones urbanísticas previstas en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, por ser anteriores a cualquier normativa sobre la materia, y que han afectado a espacios naturales de la RN 2000.

3.2.2. Las distintas fases del procedimiento

En primer término, para una mejor claridad expositiva de este apartado, he considerado oportuno incluir un resumen señalando las fases del proceso ordinario de EAE:

1. SOLICITUD DE INICIO: Documento Inicial Estratégico (DIE) y borrador del plan o programa
2. CONSULTAS: esta fase finaliza con la emisión de uno de los siguientes pronunciamientos ambientales (emisión en 4 MESES, prorrogable 2 meses):
 - Documento de Alcance (DA) (proc. ordinario)
 - Informe Ambiental y Territorial Estratégico (IATE) (proc. simplificado)
 - Resolución de evaluación simultánea del plan y proyecto
3. ELABORACIÓN: Versión preliminar del Plan, Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE) y demás documentación complementaria

³¹¹ GARRIDO PÉREZ, J., *La metodología de la evaluación ambiental estratégica en la aprobación de planes urbanísticos*, en *Jornadas sobre urbanismo: nuevas perspectivas para nuevos escenarios*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Valencia, mayo 2013.

4. PARTICIPACIÓN PÚBLICA y consultas (Información al público): 45 días hábiles
5. PROPUESTA FINAL del plan y del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica
6. ANÁLISIS TÉCNICO y emisión Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE), (Emisión 3 MESES, prórroga 3 meses)
7. APROBACIÓN: (3 MESES)
 - Aprobación definitiva (planes municipales)
 - Aprobación definitiva autonómica (planes generales estructurales y PAT,s), u órgano con competencia sectorial
8. PUBLICIDAD del Plan (15 días desde aprobación)
9. SEGUIMIENTO y vigilancia de los condicionantes ambientales

En este punto, DE LA VILLA POLO³¹² considera que con carácter general, las fases y documentos en los procedimientos reglados de Evaluación Ambiental Estratégica son los siguientes:

- Decisiones previas sobre la amplitud del estudio, nivel de detalle, grado de especificación, agentes afectados, etc., a partir de la consideración del contexto. *Documento de Alcance*³¹³.
- Estudio y caracterización del medio. Descripción y valoración del medio físico, biótico, socioeconómico y cultural. Definición de objetivos. Se recoge en forma de *Análisis del Medio*³¹⁴.
- Definición de un método de evaluación, y aplicación del mismo. Propuesta de alternativas, evaluación, y elección justificada. Identificación de afecciones y definición de medidas. Se recoge como *Estudio, Informe o Memoria de Análisis*³¹⁵.

³¹² DE LA VILLA POLO, E., *Aspectos críticos en la evaluación ambiental de planes urbanísticos...* op.cit., pág.9.

³¹³ Denominación según la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

³¹⁴ Se corresponde con el Estudio Ambiental Estratégico según la denominación actual de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y con el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico conforme a la LOTUP.

³¹⁵ Equivale al Expediente Ambiental Estratégico según la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y con el Expediente Ambiental y Territorial Estratégico conforme a la LOTUP.

- Participación pública. Agentes, métodos y fases de intervención. Puede ser transversal a todo el procedimiento, o producirse en momentos concretos. Se recogerá en forma de *Memoria de Participación, o Informe de Alegaciones*³¹⁶.
- Control exterior sobre el procedimiento. Puede producirse únicamente como conclusión al proceso, o también en fases anteriores. De él resultan *Informes de los Órganos Ambientales*.
- Seguimiento, supervisión y control durante la fase de aplicación del plan o programa. Se articula en un Plan de Vigilancia y Control, y de él resultará *Informes Periódicos*.

A. El Documento Inicial Estratégico. DIE

En primer lugar, se pone de relieve que la fase primigenia de la evaluación ambiental y territorial estratégica se inicia con la presentación por el órgano promotor, de la solicitud de inicio del procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica (EATE) ante el órgano sustantivo, siguiendo el procedimiento básico establecido en los arts. 17 y 18 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de EA, tal y como destacan LOZANO CUTANDA³¹⁷ y PENSADO SEIJAS³¹⁸.

Asimismo, como se ha apuntado anteriormente, el órgano promotor que tiene que ser necesariamente una administración pública cuando se trata de planes sujetos a EATE, inicia el procedimiento ambiental presentando ante el órgano sustantivo (urbanismo o consellería con competencia material relevante cuando se trate de

³¹⁶ Se corresponde con el Declaración Ambiental Estratégico según la denominación actual de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y con la Declaración Ambiental y Territorial Estratégico conforme a la LOTUP.

³¹⁷ LOZANO CUTANDA, B., *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales...* op.cit., pág. 3.

³¹⁸ PENSADO SEIJAS, A., *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental...* op.cit., págs. 67-74.

ATEs) la solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica adjuntando un único documento que incluirá un borrador del plan o programa y un documento inicial estratégico (DIE) con el contenido expresado de modo sucinto, preliminar y esquemático, relacionado en el art. 50.1 LOTUP³¹⁹.

Así, para establecer la equivalencia con la anterior normativa de evaluación ambiental del Estado, se indica que el DIE se correspondería con el documento consultivo o de inicio de la derogada Ley 9/2006, de 9 de abril.

En segundo lugar, siguiendo con las particularidades de la EAE, en los casos de que se trate de modificaciones menores o de zonas de reducido ámbito territorial, de reclasificaciones de suelo no urbanizable para operaciones puntuales de reordenación o de ampliación limitada de bordes de suelos consolidados, cuando el órgano promotor considere que resulta de aplicación el procedimiento simplificado de EATE, además de la documentación del art. 50.1 LOTUP debe incluirse la documentación como si efectuase el procedimiento ordinario de evaluación ambiental, esto es:

- a. la motivación del procedimiento simplificado escogido,
- b. justificación de la alternativa seleccionada,
- c. medidas correctoras o compensatorias, y

³¹⁹ Art. 50 LOTUP. Inicio del procedimiento. Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica

1. *El procedimiento se iniciará con la presentación por el órgano promotor ante el órgano sustantivo de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica, acompañada de un borrador del plan o programa y un documento inicial estratégico con el siguiente contenido, expresado de modo sucinto, preliminar y esquemático:*
 - a) *Los objetivos de la planificación y descripción de la problemática sobre la que actúa.*
 - b) *El alcance, ámbito y posible contenido de las alternativas del plan que se propone.*
 - c) *El desarrollo previsible del plan o programa.*
 - d) *Un diagnóstico de la situación del medio ambiente y del territorio antes de la aplicación del plan en el ámbito afectado.*
 - e) *Sus efectos previsibles sobre el medio ambiente y sobre los elementos estratégicos del territorio, tomando en consideración el cambio climático.*
 - f) *Su incardinación en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y su incidencia en otros instrumentos de la planificación territorial o sectorial.*

- d. medidas para seguimiento y vigilancia del cumplimiento del condicionado ambiental.

Sentado lo anterior, continuando con la fases del procedimiento ordinario una vez verificada por el órgano sustantivo la documentación presentada, la debe remitir al órgano ambiental y territorial, que en el plazo de 15 días requerirá la subsanación de la documentación otorgando 10 días al promotor, ampliable otros 5 días por la complejidad de la documentación requerida, interrumpiéndose el plazo para resolver el proceso de evaluación ambiental, en este punto, consideramos que el legislador valenciano se refiere a la interrupción del plazo de 3 meses para la emisión del siguiente pronunciamiento ambiental que corresponda (Documento de Alcance, Informe Ambiental y Territorial Estratégico o la Resolución de evaluación simultanea del plan y proyecto). En el supuesto que no se subsanase el requerimiento de documentación efectuado, el órgano ambiental y territorial dictará resolución teniendo por desistido al promotor.

Con todo, otra novedad de la LOTUP que considero oportuno destacar por recogerla de manera expresa, no por su contenido, que puede resultar eficaz si se aplica rigurosamente por la administración como medida disuasoria, es la declaración de inadmisión por el órgano ambiental y territorial de la propuesta de plan o programa, en el plazo de 30 días considerando la inviabilidad ambiental o insuficiencia documental de la propuesta de plan presentada, quedando expedita la vía de recursos legalmente procedentes.

Asimismo, parece conveniente advertir sobre la posibilidad de efectuar consulta un particular al órgano ambiental y territorial acerca de una propuesta de planeamiento, a mi juicio, únicamente cabría en supuestos de ATEs, ya que en otro caso, la facultad de formular consulta al órgano ambiental y territorial compete exclusivamente a las administraciones públicas como órgano promotor.

En ese sentido, cuando se trate de programas de actuación integrada o aislada por gestión indirecta que incluyan un instrumento de planeamiento, el alcalde, si resuelve la admisión a trámite de la propuesta, acordará seguir las actuaciones

previstas en los arts. 50 y 51 LOTUP, a los efectos de que se emita el documento de alcance del estudio ambiental y territorial y territorial estratégico (cuando la actuación reclasifique suelo no urbanizable o tenga efectos significativos en el medio ambiente) o el informe ambiental y territorial estratégico (cuando la propuesta no esté sometida al procedimiento ordinario), según proceda.

B. La fase garantista del procedimiento: las consultas

Continuando con el análisis del procedimiento de EATE, la fase de consultas junto con la solicitud de inicio es común para todos los procedimientos de evaluación ambiental estratégica, el ordinario, el simplificado, y el de las ATEs.

Así, en esta fase el órgano ambiental y territorial efectúa las consultas a las administraciones públicas afectadas y al público interesado por plazo de 45 días, sobre la propuesta del borrador del plan acompañada del documento inicial estratégico, recogiendo así finalmente el plazo previsto en la ley estatal de evaluación ambiental, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a mi juicio, más acorde aunque todavía muy alejado de los plazos habituales de emisión de los informes sectoriales. Una vez transcurrido el plazo concedido para la emisión de informes se podrá continuar con el procedimiento de EATE, atendiendo a los efectos del art. 19.1 LEA.

En este punto, sobre la aplicación del plazo de consultas de 45 días, procede indicar que el plazo de emisión se interrumpe cuando los informes solicitados son determinantes para la resolución del procedimiento, ex. art. 83.3 in fine de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procedimental común, por lo que si el órgano ambiental ha solicitado distintos informes sectoriales con tal carácter, no entra en juego el plazo para resolver.

Igualmente, otra cuestión novedosa a poner de relieve de la legislación del Estado en materia de EA es la facultad otorgada al órgano ambiental y territorial para requerir la emisión de los informes sectoriales solicitados en el plazo de 10 días, con la

intención de minorar los casos de paralización del expediente por inactividad de la administración, dotando de mayor agilidad al proceso de EATE. En este punto, considero acertada la redacción final del art. 51.1 LOTUP, dado que dota de mayor practicidad y agilidad al proceso de EATE, que el requerimiento de informes lo efectuara el propio órgano ambiental y territorial, que es el que conoce los informes no emitidos.

Igualmente, se prevé expresamente, ex. art. 19.1 in fine LEA, la reclamación por vía judicial de los informes no evacuados siguiendo el procedimiento establecido en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, facultando al órgano promotor a acudir a esta vía, a partir del plazo de 45 días contado desde la solicitud de los informes interesados a las administraciones públicas afectadas, debiendo el órgano ambiental y territorial dar traslado de la relación de informes no emitidos para que el órgano promotor, a su vez, pueda ejercitar su reclamación por vía judicial.

En síntesis, la fase de consultas finaliza con uno de los siguientes pronunciamientos del órgano ambiental y territorial, en el plazo de 4 meses desde la solicitud de inicio de la EATE:

1. El Documento de Alcance. DA

Se emite cuando el plan o programa tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, continuándose con el procedimiento ordinario, y trata sobre el nivel de detalle y grado de especificación que debe contener el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE) que debe redactar el órgano promotor del plan.

Este documento detalla, de acuerdo con el modelo territorial existente en el municipio, el modelo de planeamiento propuesto y las afecciones ambientales, territoriales y legales, los aspectos que deben ser tenidos en consideración en la elaboración de la Versión Preliminar del Plan, demás documentación complementaria (paisaje, acústico, movilidad, inundabilidad, patrimonio, recursos hídricos...etc.) y

para la redacción del EATE, incluyéndose el resultado de los informes sectoriales emitidos durante la fase de consultas por los distintos organismos de la administración pública. En síntesis, debe elaborarse y tramitarse el EATE, la versión preliminar y demás estudios complementarios atendiendo a las consideraciones ambientales señaladas en el Documento de Alcance.

Así, este pronunciamiento ambiental sería el equivalente a la emisión del Documento de Referencia (ahora Documento de Alcance) conforme a la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril.

Asimismo, el DA también debe incluir el Plan de Participación Pública, que es el documento que define la estrategia de participación pública que debe acompañar a todo instrumento territorial o urbanístico, identificando a las administraciones públicas afectadas, al público interesado y las modalidades de información y consulta del plan o programa, esto es, la metodología y actividades a realizar así como de los programas de trabajo para asegurar el intercambio de información y su consulta, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 34, 37, 38, 84, 86 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en particular, en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Respecto a la publicidad del DA, debe estar disponible en la página web del órgano ambiental³²⁰ y del órgano sustantivo. En este punto, a mi juicio, considero que hubiera dotado de mayor difusión la publicación, además, del DA por el órgano promotor, normalmente en la web municipal.

³²⁰ Desde 2009 la Consellería competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente publica en su página web las resoluciones ambientales que va emitiendo (DR y MA), Base de datos de expedientes de evaluación ambiental, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=65926>.

En resumen, se establece, como otra novedad destacable de la LOTUP, la caducidad del Documento de Alcance si en el plazo de 2 años desde su notificación al órgano promotor, ampliables otros dos años de manera motivada, no se remite la documentación necesaria para continuar con el proceso de evaluación ambiental.

2. Informe Ambiental y Territorial Estratégico. IATE

Se emite cuando el plan o programa no está sometido al procedimiento ordinario de evaluación ambiental, atendiendo a los criterios del Anexo VIII, finalizando así el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Asimismo, esta resolución se debe comunicar al órgano promotor y al órgano sustantivo a los efectos de continuar el procedimiento de aprobación del plan o programa, conforme dispone el art. 57 LOTUP en aquellos casos de planes no sometidos a evaluación ambiental completa u ordinaria.

En definitiva, considero oportuno indicar que este informe no es objeto de recurso autónomo sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa frente al acto, en su caso, de aprobación definitiva del plan o programa, como destaca MARTÍN MATEO³²¹.

Además, otra cuestión novedosa reseñable de la nueva ley urbanística valenciana, es la caducidad del Informe Ambiental y Territorial Estratégico, si en el plazo de 4 años desde su publicación en el DOCV no se procede a la aprobación del plan, lo que a mi juicio, puede evitar la aprobación definitiva de algunas propuestas de planeamiento que queden superadas con el transcurso del tiempo por nuevas figuras de protección ambiental en la zona de actuación (PORNs, PRUGs...etc.).

³²¹ MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

3. *La resolución de evaluación ambiental conjunta del plan y el proyecto*

Se emite cuando el plan o programa debe evaluarse conjuntamente con el proyecto de ejecución para un mejor análisis y estudio de los efectos sobre el medio ambiente, evitando así la duplicidad de evaluaciones, esto es, la del planeamiento y la del proyecto ejecutivo. Así, el órgano ambiental y territorial debe emitir un documento de alcance que contenga tanto la valoración ambiental del plan como la del proyecto.

- C. La elaboración del planeamiento: la versión preliminar del plan, el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE) y demás documentación complementaria

Avanzando en el análisis del procedimiento de EATE, se pone de relieve que esta fase únicamente prosigue para aquellos planes sometidos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental, ya que como se he apuntado en epígrafes precedentes el simplificado concluye con la emisión del Informe Ambiental y Territorial Estratégico (IATE).

Consiguientemente, emitido el Documento de Alcance para la elaboración del estudio ambiental y territorial estratégico (ESATE), el órgano promotor debe elaborar todos los documentos que integran el plan o programa. En el caso de los planes territoriales o urbanísticos deberá incluir la documentación exigible conforme a los arts. 16.5 y 34 LOTUP respectivamente, y que constituirán la versión preliminar del plan.

Así, esta fase ambiental sería la equivalente a la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) (actualmente Estudio ambiental y territorial estratégico) y demás documentación del plan, según la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril. Además, el órgano promotor también debe elaborar de manera simultánea a la versión preliminar del plan o programa, el estudio ambiental y territorial estratégico

(EATE), que debe sujetarse a una serie de requisitos, relacionados en el art. 52.2 LOTUP³²².

Por experiencia en la materia, considero de interés apuntar el criterio establecido por la Consellería competente en evaluación ambiental para la suficiencia documental del planeamiento territorial y urbanístico, plasmado en los Documentos de Referencia emitidos y recogiendo la praxis de la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril, se deberán observar las siguientes cuestiones:

- Para la elaboración de la documentación gráfica del planeamiento urbanístico y territorial se adoptará como base topográfica las series CV05 y CV20, de la cartografía oficial de la Comunidad Valenciana proporcionada por el Institut Cartogràfic Valencià (ICV).
- La información geográfica disponible de la Comunidad Valenciana así como los vínculos y afecciones territoriales a considerar en el análisis territorial del plan pueden ser consultados en la página web de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente y en el geoportal Terr@sit

³²² Art.52.2 LOTUP. *El órgano promotor también elaborará, simultáneamente a la versión inicial del plan o programa, el estudio ambiental y territorial estratégico, que deberá cumplir los siguientes requisitos:*

- a. *Ser elaborado con la precisión y grado de detalle señalados en el documento de alcance, teniendo en cuenta el contenido de dicho documento y los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y nivel de detalle del plan, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación necesite ser complementada en otras fases del procedimiento, para evitar su repetición.*
 - b. *Facilitar la información especificada en el anexo VII de esta ley, así como aquella que se considere razonablemente necesaria para asegurar la calidad del estudio.*
 - c. *Ser accesible e inteligible para el público y las administraciones públicas afectadas y contener un resumen no técnico de la información a que se refiere el anexo VII de esta ley.*
 - d. *Incluir e integrar los estudios exigidos por la legislación sectorial para analizar los impactos en sectores específicos tales como movilidad, vivienda, Red Natura 2000, patrimonio cultural, paisaje, entre otros.*
3. *Para la elaboración del estudio ambiental y territorial estratégico se podrá utilizar la información pertinente disponible que se haya obtenido en la elaboración de los planes y programas promovidos por la misma administración pública que promueve el plan o programa, o por otras administraciones públicas.*

(www.terrasit.gva.es). En la interpretación y manejo de dicha información se tendrán en cuenta los metadatos de cada capa con especial atención a la escala original de creación de la misma.

- La información cartográfica generada por el plan o programa (clasificación y calificación del suelo, red primaria, etc....) se proporcionará georreferenciada de acuerdo con el sistema de referencia ETRS89 (en proyección UTM referida al Huso 30N), de modo que pueda solaparse correctamente a la cartografía publicada por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. A los efectos se admitirán los archivos vectoriales tipo SIG SHP documentados, al menos, con los siguientes metadatos:
 - fecha y procedimiento de creación
 - escala original de la cartografía aportada
 - autor o gestor de contacto
 - atributos(tabla y datos alfanuméricos)

En este punto, considero oportuno señalar que la LOTUP, recogiendo el contenido de los DR emitidos, a mi juicio, debería haber regulado expresamente el formato de presentación de la documentación gráfica de los planes ante el órgano ambiental y territorial, dado que facilita al planificador la elaboración de la planimetría y, en consecuencia, la posterior tramitación y aprobación del plan en cuestión.

D. La fase de participación pública y de consultas como garante del derecho a la información ambiental

Continuando con el tratamiento de la EATE, cabe señalar que esta fase se corresponde con el trámite de información al público de los planes urbanísticos conforme a la anterior normativa urbanística en la Comunidad Valenciana, LRAU (art.38.2) y LUV (art.83.2), regulándose *ex novo* en la LOTUP en un mismo procedimiento el ambiental y el urbanístico.

Así, emitido el Documento de Alcance (DA), el órgano promotor del plan debe cumplimentar la fase ambiental de consultas por un plazo mínimo de 45 días hábiles (administraciones públicas afectadas y personas interesadas) sobre toda la documentación completa que integra el plan (versión inicial del plan o programa, estudio ambiental y territorial estratégico y demás documentación complementaria), y a su vez, en unidad de acto, cumplimentar el trámite urbanístico de información al público del plan conforme a lo estipulado en el art. 53 LOTUP, siguiendo las acciones definidas en el plan de participación pública.

Del mismo modo, el trámite de participación pública y de consultas de la documentación que integra el plan, a los efectos de presentar alegaciones y observaciones, se efectúa siguiendo los medios habituales de publicidad del planeamiento, esto es, anuncios en el DOCV y en prensa escrita de gran difusión. Cabe destacar como otra novedad la regulación de publicitar el plan en una dirección electrónica para su consulta, que, a mi juicio, es loable dado que facilita la accesibilidad a la documentación del plan a cualquier interesado.

Con todo, considero oportuno poner de relieve, ya que dota de mayor garantía de transparencia y publicidad al plan, es el establecimiento de un plazo mínimo de participación pública y consultas de 45 días hábiles, por imperativo de la legislación de evaluación ambiental frente a la urbanística (anteriormente un mes) sin perjuicio que la administración-órgano promotor pueda acordar un plazo más amplio.

Igualmente, la LOTUP recoge expresamente el trámite de audiencia por plazo de veinte días establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, si del trámite de información al público y de las consultas evacuadas se derivan cambios sustanciales en la versión preliminar de plan, y con anterioridad a su adopción se debe comunicar a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el DOCV a los efectos de consulta y alegaciones.

En ese sentido, existe abundante jurisprudencia ya desde los años 90 sobre este asunto, y entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1995, con cita de la de 23 de junio de 1994, y en la de 27 de abril de 1999, definen las

modificaciones sustanciales como *“aquellas que implican una alteración fundamental del modelo de planeamiento elegido, de los criterios y soluciones básicos del Plan o de su propia estructura. En concreto, la jurisprudencia ha considerado alteraciones sustanciales las relativas a la clasificación del suelo, la alteración de la superficie afectada cuando, por su extensión o por su intensa relevancia dentro de la estructura del Plan, altere seriamente el modelo territorial elegido”*.

Asimismo, a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008 dictada en el recurso contra la aprobación definitiva del Plan General de Castellón, Ponente D. Eduardo Calvo Rojas, se refuerza la línea jurisprudencial sobre la necesidad de efectuar un nuevo trámite de información pública o de audiencia en el caso de modificaciones sustanciales del plan derivadas del trámite de información al público. Y al respecto, puede citarse la Sentencia del TSJCV de 28 de junio de 2012, Ponente Rafael Valverde, que resuelve sobre la necesidad de reiterar el trámite de información al público del Plan General del municipio de Albaida (Valencia) tras las modificaciones sustanciales introducidas en el plan inicial una vez evacuado el trámite de información pública.

En síntesis, interesa destacar que una vez finalizado el plazo de consultas e información pública el órgano promotor debe elaborar el documento de participación pública que sintetice sus resultados y justifique cómo se toman en consideración en la propuesta de plan o programa, a mi juicio, una de las fases más importantes de la evaluación ambiental como garantía del procedimiento y del derecho a la información ambiental.

E. La propuesta del plan y del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica

En primer lugar, considero de interés apuntar que esta fase del procedimiento ordinario de EAE sería la equivalente a la propuesta de Memoria Ambiental y del plan, que formulaba el órgano promotor a tenor de la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril. Con todo, tras cumplimentarse el trámite de información al público y consultas del

plan o programa, el órgano promotor debe redactar una propuesta de plan o programa, introduciendo las modificaciones derivadas de dicho trámite, elaborar el expediente de evaluación ambiental y remitir la documentación completa del plan al órgano ambiental y territorial, solicitando la emisión de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE). Además, el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica debe observar el contenido relacionado en el art. 54. 2 LOTUP³²³.

Asimismo, siguiendo con el proceso ordinario de EAE, una vez remitida la documentación que integra el plan, el órgano ambiental y territorial debe valorar el expediente de evaluación ambiental, y la tramitación del plan seguida por el órgano promotor, realizando un análisis técnico del expediente, con las consideraciones ambientales y territoriales que procedan. Así, efectuado el análisis técnico del expediente, tal y como establece el art. 54.4 LOTUP, el órgano ambiental y territorial comprobará el proceso de evaluación ambiental seguido, y en caso de que se observe algún error formal, podrá retrotraer el expediente al momento correspondiente al defecto advertido. Además, si el órgano ambiental y territorial precisa información adicional, requerirá al órgano promotor o al sustantivo para que subsane la documentación presentada.

³²³ Art. 54.2 LOTUP:

- a. *El estudio ambiental y territorial estratégico.*
- b. *Los resultados de las consultas, de la información pública y del plan de participación pública en los términos establecidos en el apartado 4.c) del artículo 54 de esta ley.*
- c. *La descripción de cómo se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales, funcionales y territoriales, y de cómo se han tomado en consideración el documento de alcance, el estudio ambiental y territorial estratégico y el resultado de las consultas e información pública. También se describirá la previsión de los efectos significativos sobre el medio ambiente y el modelo territorial que se derivarán de la aplicación del plan o programa.*
- d. *La justificación de que se han cumplido las previsiones legales propias del proceso de elaboración y evaluación ambiental y territorial estratégica del plan o programa, con las particularidades del plan de participación pública.*
- e. *El análisis del cumplimiento de los parámetros, determinaciones y documentos exigibles para la formalización del plan, conforme a la legislación aplicable, proponiendo también medidas de seguimiento.*

En este punto la LOTUP hace una remisión expresa al art. 24.3 y 4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, dado que la solicitud de subsanación del expediente interrumpe el plazo de 3 meses para la formulación de la declaración ambiental y territorial estratégica (DATE).

En resumen, el procedimiento ambiental ordinario finaliza emitiendo el órgano ambiental y territorial uno de los siguientes pronunciamientos:

- Sobre la insuficiencia documental del plan o falta de subsanación de la documentación requerida al promotor, procediéndose al archivo de las actuaciones, en cuyo caso supondrá la finalización del procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial.
- Sobre la viabilidad o inviabilidad ambiental o territorial del plan, formulando la DATE, de carácter negativo o positivo, y en su caso, indicando las determinaciones finales que hayan de incorporarse al planeamiento.

Respecto al plazo de emisión, considero conveniente señalar que la declaración ambiental y territorial estratégica debe evacuarse en el plazo de 3 meses una vez presentada la documentación completa del plan, ampliable otros tres meses cuando la complejidad del asunto lo requiera, plazo que tratándose de planes estructurales será el mínimo indispensable para estudiar y evaluar el plan.

Queda claro, que las determinaciones finales de la DATE, que tiene naturaleza de informe preceptivo y determinante, y una vigencia de dos años, deben incorporarse al plan o programa, no resultando posible en otro caso la aprobación definitiva del mismo. A todos los efectos, la citada declaración ambiental forma parte del instrumento de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio, debiendo integrarse en la documentación necesaria para la aprobación definitiva del mismo.

En síntesis, a mi juicio, la ordenación urbanística establecida en la versión definitiva del plan deberá basarse, de forma suficientemente fundada, en la DATE en conjunción con el documento de alcance y demás pronunciamientos autonómicos emitidos durante la tramitación del plan. Asimismo, para dar difusión a la declaración

ambiental y territorial estratégica el órgano ambiental debe publicar el texto completo de la citada resolución ambiental en el DOCV e indicar la página web de la Generalitat para su consulta.

Como hemos expuesto sobre los distintos informes ambientales, contra la declaración ambiental y territorial estratégica tampoco cabe recurso administrativo alguno, al tratarse de un trámite cualificado dentro del procedimiento sustantivo de aprobación del planeamiento, a este respecto puede citarse a MARTÍN MATEO³²⁴, sin perjuicio de recursos que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de aprobación definitiva del plan o programa.

En ese sentido, conviene traer a colación la constante y pacífica doctrina que tiene emitida el Tribunal Supremo sobre la no impugnación autónoma de las resoluciones ambientales emitidas dentro del procedimiento sustantivo/principal de aprobación de planes urbanísticos, y, entre todas, en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 14 de noviembre de 2008 (RJ 2008, 6900) (casación 7748/2004), 21 de enero de 2004 (RJ 2008, 5871) (casación 7021/2004), 13 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 10522) (casación 7742/1997).

En efecto, está plenamente asentada en la práctica la naturaleza de las resoluciones o informes ambientales como *“actos de trámite no susceptibles de recurso autónomo o independiente de la resolución final del procedimiento de aprobación o autorización de un plan o actividad”*. Sobre la naturaleza del acto administrativo que pone fin al procedimiento de evaluación ambiental como acto de trámite, son unánimes las distintas teorías doctrinales, siguiendo con MARTÍN MATEO y como ya defendía hace 25 años.

³²⁴ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 331.

F. La aprobación del planeamiento

Continuando con el análisis del procedimiento ordinario de EATE, la aprobación del plan es la fase final del proceso para la tramitación de planeamiento. Así, dictada la declaración ambiental y territorial estratégica (DATE), cabe remitirla al órgano promotor a los efectos de que incluya en el plan o programa, si las hubiere, las determinaciones señaladas en la citada declaración para su aprobación municipal (planes municipales), o al órgano sustantivo para su aprobación autonómica (planes generales estructurales o de ordenación del territorio y sus modificaciones).

En resumen, emitida la DATE caben los siguientes supuestos:

- Remisión de la DATE al órgano promotor que es a su vez el sustantivo competente para la aprobación definitiva del plan.
- Remisión al órgano promotor para su aprobación provisional y posterior remisión del plan al órgano sustantivo interesando la aprobación definitiva.

En este punto, considero oportuno destacar en cuanto al plazo para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos y territoriales es de 3 meses desde que el órgano sustantivo reciba la documentación completa para la aprobación, siendo, en su caso, el silencio administrativo negativo.

Además, interesa poner de manifiesto que el acuerdo de aprobación definitiva de los planes municipales debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia por el órgano promotor, y, en cuanto, al acuerdo autonómico de aprobación definitiva de los planes urbanísticos y territoriales, junto con sus normas urbanísticas, se debe publicar en el DOCV por el órgano sustantivo como requisito de su eficacia. En este punto, sobre la corrección del acuerdo de aprobación definitiva (autonómico) del plan y, su publicación en el DOCV, la LOTUP recoge las disposiciones asentadas desde la ya

antigua LRAU³²⁵. Además, si el plan contiene normas urbanísticas, en el caso de un plan general estructural, plan de ordenación pormenorizada, plan parcial.....etc., u ordenanzas, estas no entrarán en vigor hasta transcurridos quince días contados desde su íntegra publicación en el BOP por el órgano promotor.

Continuando con el postulado de la LRAU, para el cambio de zonificación o uso urbanístico de zonas verdes se requiere un dictamen previo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCV) con carácter previo a la aprobación del plan, que, a mi juicio, entiendo que debe ser favorable como exigía la LUV, si no quedaría desvirtuada la petición y emisión de informe por parte del CJCV, con independencia que el órgano sustantivo pueda apartarse de dicho dictamen de manera motivada. Esta disposición sobre las zonas verdes se aplica en todo caso, tanto para el procedimiento ordinario, el simplificado como para el de las ATEs.

En último lugar, considero conveniente poner de manifiesto que el apartado 8 del art. 55 LOTUP en relación con el Anexo IX³²⁶ supone un claro avance para todos los

³²⁵ *Art.55.3 LOTUP: Cuando las objeciones a la aprobación definitiva afecten a áreas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el Plan se pueda aplicar con coherencia, éste se aprobará parcialmente, quedando suspendida la parte objeto de reparos hasta su rectificación en los términos exigidos por la resolución aprobatoria. Si los reparos son de alcance limitado y pueden subsanarse con una corrección técnica específica consensuada con el Ayuntamiento, la aprobación definitiva se supeditará en su eficacia a la mera formalización documental de dicha corrección. La resolución aprobatoria puede delegar en un órgano subordinado, incluso unipersonal, la facultad de comprobar que la corrección se efectúa en los términos acordados, y, verificado esto, ordenar la publicación de la aprobación definitiva.*

³²⁶ *Anexo IX LOTUP: Documentación para la inscripción en el registro de instrumentos de planeamiento urbanístico*

1. Para proceder a la inscripción en el Registro de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, el órgano que lo haya aprobado remitirá la siguiente documentación a la sede del Registro:

a) De los instrumentos de planeamiento:

1. º Certificado del acuerdo de aprobación definitiva.

2. º Documento técnico, completo, aprobado definitivamente.

b) De las anotaciones accesorias o cancelaciones, el texto de la sentencia, auto o resolución judicial o, en su caso, del acto correspondiente.

2. La documentación a que se hace referencia en los apartados anteriores, deberá remitirse Con las diligencias oportunas que garanticen su autenticidad y acompañada, en su caso, de la certificación

operadores que intervienen en la redacción y elaboración del planeamiento, por cuanto regula el criterio de la administración autonómica respecto de la documentación escrita y gráfica que debe presentarse, pero, no obstante, como hemos apuntado no se dice nada en cuanto al formato de la documentación planimétrica, lo que a mi juicio en la práctica dificulta la presentación y su aceptación por las administraciones públicas.

G. La publicidad del plan

En este epígrafe, abordamos el último trámite para la entrada en vigor del plan, debiendo publicarse en el DOCV de la documentación relacionada en el art. 56.1 LOTUP, remitida por el órgano sustantivo, en el plazo de quince días desde el acuerdo aprobatorio del plan o programa, y, en síntesis es la siguiente:

- a. La resolución por la que se adopta o aprueba el plan o programa aprobado, y una referencia a la dirección de la página web en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro de dicho plan o programa.
- b. La declaración ambiental y territorial estratégica (DATE).
- c. Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas, y las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente y el territorio derivados de la aplicación del plan o programa.

Al respecto, considero que será difícil aplicar este plazo de quince días, cuando del acuerdo de aprobación del plan se derive la obligación de presentar un texto

administrativa del órgano competente de la administración que haya producido la resolución, el acto o el acuerdo.

3. Los documentos técnicos de los instrumentos de planeamiento se aportarán, mediante documento electrónico o en soporte informático, con objeto de facilitar su acceso por vía informática o telemática, así como la disposición y depósito de la información en este soporte, de acuerdo con la regulación que figura en el anexo IV de la presente ley.

refundido, que en la praxis urbanística es lo más habitual, por lo que hubiera sido más acorde con la realidad que este plazo se hubiera contado a partir de la presentación de la documentación corregida en cumplimiento del acuerdo aprobatorio.

1. *El seguimiento y vigilancia del condicionado ambiental*

Otra novedad especialmente trascendente, que considero de interés traer a colación, hasta ahora no regulada en el derecho autonómico valenciano, si en la anterior normativa estatal de evaluación de impacto ambiental de proyectos³²⁷ y en la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, como apuntan LOZANO CUTANDA³²⁸ y PENSADO SEIJAS³²⁹, para prevenir los posibles efectos adversos en el medio ambiente durante la ejecución del plan, es la obligación de establecer en la DATE la periodicidad de remisión al órgano ambiental de informes de seguimiento y vigilancia del plan, cuando se trate de planes urbanísticos y de ordenación del territorio. En este punto, cuando se trate de planes municipales se establece un periodo cada cuatro años o una vez por mandato corporativo, para la remisión del citado informe de seguimiento.

En consecuencia, a mi juicio, la falta de cumplimiento del deber de elaborar el informe de seguimiento de los planes impedirá promover modificaciones de los mismos, por lo que se trata de un trámite especialmente novedoso y necesario, dado que obliga al órgano promotor (normalmente será un Ayuntamiento) a cumplir con el deber de actualizar y facilitar determinada información urbanística y ambiental al órgano sustantivo.

³²⁷ Art. 14 Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

³²⁸ LOZANO CUTANDA, B., *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales...* op.cit., pág.4.

³²⁹ PENSADO SEIJAS, A., *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental...* op.cit., pág.74.

Además, se pone de relieve que cuando se trate de modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada, por ejemplo, a la red secundaria de dotaciones públicas o a suelo urbano, y por tanto cuya competencia de aprobación definitiva corresponda a la administración local, aquellos Ayuntamientos que no hagan un uso adecuado de la norma, considero que será difícil verificar la emisión del informe de seguimiento ambiental del plan estructural, a no ser que las corporaciones locales remitan esas modificaciones puntuales de plan para su inscripción en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

2. La vigencia de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica

En este punto, merece dedicar este epígrafe, como otra cuestión novedosa de la LOTUP, y de gran trascendencia por los efectos jurídicos que comporta, a la fijación de un plazo de vigencia de las declaraciones ambientales y territoriales estratégicas (DATEs), cuestión hasta ahora nunca regulada en el derecho autonómico de la Comunidad Valenciana en materia de evaluación ambiental (Ley 2/89, de 3 de marzo), cuya previsión normativa se recoge en coherencia con la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En efecto, las DATEs cesan en la producción de efectos que le son propios si no se aprueba definitivamente el plan o programa en el plazo máximo de dos años desde la publicación en el DOCV de la citada resolución ambiental, debiendo iniciar el órgano promotor de nuevo el proceso de evaluación ambiental, salvo que se solicite la prórroga y el órgano ambiental y territorial acuerde la ampliación de la vigencia por dos años adicionales. En principio, según mi juicio, entiendo que los DR ya emitidos a la entrada en vigor de la LOTUP, tendrán un plazo de caducidad hasta el 20 de agosto de 2016, esto es, 2 años desde la vigencia de la ley urbanística valenciana.

Con todo, la falta de contestación a la solicitud de prórroga en el plazo de 6 meses tiene efectos positivos para el promotor del plan, lo que ha sido bien acogido por los ayuntamientos y operadores que intervienen en el campo del urbanismo dado que el

proyecto de ley previa efectos negativos al silencio de la administración ambiental. En esa línea, considero que para una efectiva aplicación del plazo de vigencia de las DATEs, deberán publicarse estas resoluciones ambientales, dado que en la práctica es habitual que se apruebe definitivamente el plan y se publique el acuerdo aprobatorio, sin que se haya publicado el pronunciamiento ambiental del plan en cuestión, por lo que queda desvirtuada la finalidad de esta previsión legal.

Asimismo, los arts. 63 a 67 se dedican a establecer una serie de disposiciones comunes sobre la modificación, equilibrio dotacional, suspensión del otorgamiento de licencias y vigencia de los planes, continuistas de las previsiones normativas de la LRAU y la LUV.

En resumen, considero relevante destacar que con la incorporación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica a la nueva normativa urbanística valenciana, LOTUP, se ha elevado la EAE a categoría legal, se ha corregido una prolongada disfunción procedimental en cuanto a la tramitación del planeamiento urbanístico, dado que la primigenia ley de evaluación ambiental estratégica, la Ley 9/2006, de 28 de abril, no fue incorporada al ordenamiento jurídico de la Comunidad Valenciana, y ocho después lo ha sido recogiendo la LOTUP las determinaciones normativas de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Evidentemente, no cabe duda que esta regulación expresa de la EAE va a dotar de seguridad jurídica y va a facilitar la tramitación del planeamiento en el ámbito territorial objeto de estudio, ahora bien, cuestión distinta es que se reduzcan los plazos, dado que con la LOTUP todo el planeamiento que se tramite debe efectuar *per se* consulta al órgano ambiental y territorial, lo que merma la agilidad del procedimiento de aprobación de los planes.

3.3. EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA

3.3.1. El objeto y planes sometidos al procedimiento simplificado

En primer lugar, debemos abordar una de las cuestiones más controvertidas que, a mi juicio, ha generado la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental y de manera correlativa la LOTUP, que ha sido la supresión de las consultas caso por caso al órgano ambiental para determinar si un plan estaba sometido o no a evaluación ambiental estratégica, como ha puesto de relieve ENRÍQUEZ DE SALAMANCA³³⁰, *“La nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, trae escondido un cambio, que aunque a primera vista pueda pasar desapercibido, es notable. Se trata de la modificación de las consultas caso por caso, que pasan a denominarse evaluación simplificada, tanto en la *evaluación ambiental estratégica* como en la evaluación de impacto ambiental”*.

En este punto, LOZANO CUTANDA³³¹ afirma que *“La Ley, siguiendo la solución adoptada por algunas Comunidades Autónomas, distingue tanto en la EIA como en la EAE entre un “procedimiento ordinario”, que equivale al actual procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y un “procedimiento simplificado”, que comprende los trámites dirigidos a determinar si han de someterse al procedimiento ordinario aquellos planes, programas o proyectos que la Ley no sujeta necesariamente a evaluación ambiental ordinaria pero que pueden requerirla si tienen efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Este procedimiento simplificado equivale, por*

³³⁰ ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, A., *Procedimiento abreviado de evaluación ambiental y consulta caso por caso ¿Es lo mismo?*, Comunidad ISM (Instituto Superior de Medio Ambiente), 2014, disponible en:

<http://www.comunidadism.es/blogs/procedimiento-abreviado-de-evaluacion-ambiental-y-consulta-caso-por-caso-%C2%BFes-lo-mismo>, (consultada el 22 de marzo de 2015).

³³¹ LOZANO CUTANDA, B., *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales...* op.cit., pág.4.

tanto, a los actuales trámites para la determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente que regulan la LEAE y el TRLEIA”.

En ese sentido, tanto el art. 3 apartados 3³³² y 5³³³ de la Directiva EAE definen en qué circunstancias deben determinar los Estados miembros si un plan o programa puede tener efectos significativos en el medio ambiente, así como tiene establecido el informe sobre la aplicación de la Directiva 2001/42³³⁴: “El apartado 5 del artículo 3 estipula cómo deberán satisfacer esta obligación general, mientras que en el anexo II se señalan los criterios por los que habrá de guiarse la determinación («criterios de significación»). Siguiendo el modelo presentado en la Directiva EIA, la Directiva 2001/42/CE prevé tres métodos («mecanismos de criba») para hacer la determinación: estudio caso por caso, especificación de los tipos de planes o programas y combinación de ambos métodos.

El estudio caso por caso requeriría examinar cada plan o programa individualmente para ver si podría tener efectos significativos en el medio ambiente. Este método tiene la ventaja de ser el más adecuado para tener en cuenta las situaciones particulares y las características de cada plan o programa, pero a costa de una cierta carga administrativa suplementaria”.

³³² Art. 3.3 Directiva EAE: Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

³³³ Art. 3.5 Directiva EAE: Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.

³³⁴ Informe sobre la aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, disponible en:

http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf. (consultada el 10 de septiembre de 2010). Véase también *La evaluación ambiental estratégica, una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, Organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE), 2007.

Asimismo, como hemos adelantado en epígrafes anteriores, el órgano ambiental unipersonal con competencia territorial en la Comunidad Valenciana y desde su creación en 2011 la Comisión de Evaluación Ambiental³³⁵, en coherencia con la Directiva EAE y en aplicación de la LEAE 2009, han emitido numerosos informes denominados inicialmente de *innecesariedad de evaluación ambiental estratégica* y posteriormente *informe de evaluación previa*³³⁶, concluyendo que el plan en cuestión no tenía efectos significativos en el medio ambiente, en el caso de planes o sus modificaciones que intervenían sobre suelo urbano, afectantes a la ordenación pormenorizada, o sobre ámbitos de planeamiento de desarrollo previstos en planes generales que ya contaban con evaluación ambiental.

En efecto, el legislador estatal con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y por imperativo la LOTUP, ha suprimido la consultas caso por caso, que como apunta CUYÁS PALAZÓN³³⁷ se correspondería, en sentido estricto, con una fase de *screening*, para determinar si un plan o programa tiene efectos en el medio ambiente, por el procedimiento simplificado cuando el plan o programa no está sometido al

³³⁵ Órdenes del día y actas de la Comisión de Evaluación Ambiental, Base de datos, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=85755&idioma>.

³³⁶ Un ejemplo de este tipo de informes ambientales de evaluación previa que han agilizado considerablemente en la Comunidad Valenciana la tramitación y aprobación del planeamiento de desarrollo y de pequeñas modificaciones del planeamiento general, sería el siguiente:

*“A la vista de la evaluación previa para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente, se concluye, que el **Plan Parcial modificativo del Sector 1 del Plan General del municipio de XXXXX**, no constituye una variación fundamental de las estrategias, directrices o propuestas del planeamiento general vigente, que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, siempre cuando se ajuste a lo descrito en la documentación presentada, y, por tanto, no requiere su sometimiento al proceso de evaluación ambiental completo establecido en la LEAE, sin perjuicio de las consultas y autorizaciones que proceda obtener de otros organismos, de conformidad con la normativa sectorial que resulte de aplicación, condicionándose la aprobación definitiva del plan al cumplimiento de los siguientes extremos: Solicitar informe de la unidad de vías pecuarias sobre el tratamiento de la Vereda del Collado de Arguinás. Se deberán corregir las discordancias detectadas en cuanto a la superficie del sector. Respecto a la posible zona de afección derivada de las líneas eléctricas que discurren por el ámbito, deberá solicitarse informe a la Dirección General de Energía-Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo”.*

³³⁷ CUYÁS PALAZÓN, M.ª M., *A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre...* op.cit., pág. 31.

procedimiento ordinario de evaluación ambiental, finalizando con la emisión del Informe Ambiental y Territorial Estratégico (IATE). En definitiva, a mi juicio, el informe de innecesariedad de evaluación ambiental o de evaluación previa según la derogada LEAE equivale al IATE de la LEA.

En esa línea, un ejemplo de IATE lo encontramos en la Resolución de 14 de abril del 2015, de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial, por la cual se ordena la publicación de los informes ambientales y territoriales estratégicos correspondientes a los expedientes 013/15-EAE Torrent, 014/15-EAE Torrent, 026/15-EAE Valencia y 044/15-EAE Ontinyent³³⁸, y en concreto el informe de la Modificación Puntual núm. 27 del Plan General de Torrent dispone:

*“Según establece el artículo 51 de la LOTUP, por considerar, de acuerdo con los criterios del anexo VIII de esta ley, que la Modificación núm. 27 del Plan General de Torrent, evaluada no presenta efectos significativos sobre el medio ambiente siempre y cuando se cumplan una serie de condicionantes, y por tanto se somete al procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificado. Atendiendo a lo establecido en el artículo 51.2.b de la LOTUP, y puesto que la modificación núm. 27 del **Plan General de Torrent evaluada no tiene efectos significativos en el medio ambiente y el territorio y se somete al procedimiento simplificado de evaluación:***

De acuerdo con lo expuesto, se resuelve:

*Emitir informe ambiental y territorial estratégico favorable en el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica de la modificación núm. 27 del Plan General de Torrent, de acuerdo con los criterios del anexo VIII de la LOTUP, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, **siempre que se cumplan los condicionantes descritos a continuación**, correspondiendo continuar la tramitación de la modificación conforme a su normativa sectorial:*

1. Previamente a la aprobación definitiva por el ayuntamiento del estudio de detalle se obtendrá informe de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, al estar afectado el ámbito por servidumbres aeronáuticas.

Órgano competente

La Comisión de Evaluación Ambiental es el órgano competente para emitir los documentos sobre el alcance del estudio ambiental y territorial estratégico a que se refiere el artículo 51.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat,

³³⁸ DOCV núm. 7518, de 5 de mayo de 2015.

de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 del Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales, de evaluación ambiental y urbanísticos de la Generalitat.

*A la vista de cuanto antecede, la Comisión de Evaluación Ambiental acuerda: **emitir informe ambiental y territorial estratégico favorable en el procedimiento simplificado modificación núm. 27 del Plan General de Torrent por considerar que no tiene efectos significativos en el medio ambiente**”.*

En síntesis, la regulación en la LEA y por consiguiente en la LOTUP del planeamiento no sometido al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica (procedimiento simplificado), en mi opinión, no constituye *per se* un tipo de procedimiento de evaluación ambiental estratégica, excepto en los supuestos que el órgano ambiental concluya la fase de consultas con la emisión de un informe ambiental y territorial estratégico. Evidentemente, esta exigencia legal de efectuar consulta a la administración ambiental en todo caso para la aprobación del planeamiento en suelo urbano, cuando afecte únicamente a la ordenación pormenorizada o se trate del desarrollo de actuaciones urbanísticas previstas en planes generales que fueron en su momento sometidos a evaluación ambiental, en la práctica va a suponer plazos más largos para la aprobación del planeamiento, lo que repercute negativamente en la agilidad de la administración autonómica como órgano ambiental de planes en que el órgano sustantivo es una corporación local.

En definitiva, en estos supuestos, a mi juicio, cuando se trate de planeamiento que afecte únicamente a la ordenación pormenorizada, una propuesta que mejoraría considerablemente la tramitación y aprobación de esos expedientes sería atribuir directamente la condición de órgano ambiental en los municipios, con la reserva que puede darse en el caso de ámbitos de planeamiento contenidos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia, y se encuentren ampliamente superados dichos ámbitos por la aprobación de varias normas y figuras de protección medioambiental (LICS, PORN´S, especies de fauna y flora protegidas, zonas

húmedas,.. etc.), que desde una visión integral de la ordenación del territorio (medio ambiente, paisaje y urbanismo) y por la presencia en la zona de actuación de determinados factores, que impiden o condicionan la transformación urbanística de los terrenos, hacen que sea inviable desde el punto de vista ambiental la ejecución de ámbitos urbanísticos que no fueron evaluados ambientalmente.

3.3.2. Las fases del procedimiento

Continuando con las fases del procedimiento ordinario, una vez efectuada por el órgano ambiental y territorial la fase de consultas a las administraciones públicas afectadas y al público interesado por plazo de 45 días, sobre la propuesta del borrador del plan acompañada del documento inicial estratégico, y si el plan no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, se emite el Informe Ambiental Estratégico y Territorial (IAET), en el plazo de 4 meses desde la solicitud de la consulta efectuada por el órgano promotor, continuándose con el procedimiento para la aprobación del plan. En este punto, puede citarse a DORESTE HERNÁNDEZ³³⁹, poniendo de relieve la impugnabilidad de la resolución administrativa que acuerde la exclusión o no sometimiento de un plan a evaluación ambiental: *“Esta naturaleza de acto de trámite cualificado e impugnabile es igualmente predicable de aquellas resoluciones del Consejo de Ministros (o del correspondiente órgano autonómico) que excluyen o exceptúan un determinado proyecto del procedimiento de evaluación ambiental acogiendo a las excepciones previstas en las Disposiciones Adicionales*

³³⁹ DORESTE HERNÁNDEZ, J., *La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plan o proyecto a evaluación ambiental*, Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), octubre 2013, disponible en:

http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2013/09/2013_06_25Dorese_Im_pugnabilidad-No-EIA_JDH.pdf, (consultada el 10 de octubre de 2013).

“De modo que el Tribunal Supremo considera que tanto el acto de resolución de discrepancias como la exclusión de evaluación ambiental de proyectos o actividades (que entendemos extensible por analogía a planes y programas), son actos revisables jurisdiccionalmente por tratarse de actos de plena autonomía e independencia”.

primera y segunda del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Sentado lo anterior, emitido el IAET continúa el procedimiento con los siguientes trámites:

- a) **Información pública** durante 45 días, cuanto menos, en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV) y en prensa escrita de gran difusión, sin perjuicio de otros medios de publicidad que considere el órgano promotor (p. ej. página web municipal.....). No obstante, cuando se trate de estudios de detalle el plazo mínimo será de veinte días.
- b) **Consultas** a los organismos afectados solicitándoles los informes exigibles conforme a la legislación sectorial. La falta de emisión de dichos informes en el plazo de un mes permitirá continuar con la tramitación de las actuaciones.
- c) En el apartado relativo a los **cambios sustanciales** derivados del trámite de información pública y de consultas se sigue el mismo procedimiento que en el ordinario regulado en el art. 53.5 LOTUP, debiendo de comunicarlos a los interesados antes de adoptarlos y, mediante resolución de alcaldía, se someterá a información pública por el plazo de 20 días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. La publicación y notificación a los interesados se harán conforme a los medios de publicidad habituales (DOCV y prensa). Durante ese periodo se admitirán para su examen y consideración nuevas alegaciones referidas únicamente a los cambios propuestos.

Asimismo, cabe poner de manifiesto que en el caso de introducción de cambios sustanciales en la propuesta de un plan o programa que hubiera sido evaluada por el procedimiento simplificado por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, será necesario requerir del órgano ambiental y territorial un informe que analice si las modificaciones que se pretenden introducir no tienen efectos

significativos sobre el medio ambiente o si requieren ser evaluadas por el procedimiento ordinario por ser previsible que produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio.

- a) **Concluida la tramitación administrativa** del plan será sometido a aprobación definitiva por el Pleno municipal u órgano que corresponda, en el supuesto de modificaciones de la ordenación estructural será la consellería competente en urbanismo.

En efecto, tras la aprobación del plan, y con carácter previo a su publicación y, por ende, entrada en vigor, cuando se trate de planes municipales se debe remitir una copia del plan en soporte digital (p.ej. CD-ROM) a la consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente para su inscripción en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, remisión que será requisito necesario para su publicación.

En este punto, considero una medida muy acertada la obligación de los Ayuntamientos de remitir los planes de su competencia aprobatoria, lo que deriva en que la Generalitat tenga actualizado el planeamiento de cada municipio, y además, implica un mecanismo de control para que el planeamiento aprobado por las Corporaciones locales no exceda de sus competencias, esto es, no afecte a la ordenación estructural.

Asimismo, siguiendo con la línea continuista de la LRAU y la LUV los planes que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes previstas requerirán previo dictamen del *Consell Jurídic Consultiu* (Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana).

En último lugar, considero de interés destacar que el art.58 LOTUP dedicado a la tramitación simultánea de distintos instrumentos de planeamiento cuando sean congruentes entre sí, siguiendo con el deslinde de competencias y de ordenación urbanística establecido en la LUV, preceptúa que debe aprobarse previamente el

planeamiento estructural que dé cobertura al planeamiento de desarrollo, y, al efecto, se establecen una serie de reglas³⁴⁰ cuando se tramiten de manera simultánea un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada.

3.4. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

3.4.1. El objeto de las actuaciones territoriales estratégicas

En este epígrafe abordamos con carácter introductorio la figura de la actuación territorial estratégica (ATE), sin extendernos por ser la materia propia de este trabajo el procedimiento de EAE³⁴¹, y como destacan CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ

³⁴⁰ Art. 58 LOTUP:

- a. *Los respectivos documentos se formalizarán de forma separada debiendo subordinarse la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural, en virtud del principio general de jerarquía normativa de los planes.*
- b. *El trámite de participación pública y consultas debe ser simultáneo para ambos documentos.*
- c. *Si, como consecuencia de la declaración ambiental y territorial y territorial, el órgano promotor propusiera mejoras en la ordenación pormenorizada que cambiasen aspectos sustanciales de la versión preliminar de ésta, se dará oportunidad a los interesados para formular alegaciones en la forma prevista en el párrafo c) del artículo anterior, antes de proceder a la aprobación de la versión final de ambos instrumentos. En ningún caso podrán adoptarse cambios o propuestas que se aparten de las determinaciones establecidas en la declaración ambiental y territorial preceptiva del plan que contiene la ordenación estructural.*
- d. *El plan general estructural deberá aprobarse con carácter previo al planeamiento de ordenación pormenorizada.*

³⁴¹ Esquema del procedimiento de tramitación de las ATEs:

- 1) **Consulta preliminar** de la Consellería con competencia material, a instancia del promotor, de una propuesta de plan, a la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.
- 2) **Admisión a trámite**, en su caso, por Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.
- 3) Emisión del **Documento de Alcance** para la elaboración del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico.
- 4) **Declaración del Consell como ATE**, documento que contiene los requisitos urbanísticos, funcionales, ambientales y territoriales para cada actuación.
- 5) **Redacción del plan o proyecto**, junto con el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico, y los requisitos recogidos en la declaración del Consell.

PÉREZ³⁴² “la expresión «urbanismo de interés regional» se refiere a una serie de instrumentos de ordenación territorial y urbanística regulados por las distintas legislaciones autonómicas como técnicas de agilización del planeamiento al servicio de variadas políticas públicas de vivienda y de infraestructuras industriales, dotacionales o terciarias de interés o alcance supramunicipal en las que se desplaza el cauce ordinario y general del planeamiento municipal. No deja de sorprender que ahora las Administraciones autonómicas y antes la Administración estatal con la regulación de estos procedimientos especiales reconocen así de manera palmaria la ineficacia operativa del sistema de planeamiento establecido por la leyes del Suelo con carácter general. Quizás debamos preguntarnos por qué no se simplifica de verdad con técnicas sencillas el régimen general aplicable a todos los ciudadanos que sufren un modelo urbanístico lento y excesivamente burocratizado. Aunque la expresión "urbanismo de interés regional" no es del todo exacta y rigurosa, en cambio sí nos parece expresiva y aglutinadora de una serie de fenómenos urbanísticos sobre los que los Tribunales se han pronunciado de manera frecuente³⁴³”.

- 6) **Información pública**, consultas y participación pública por plazo de 45 días.
- 7) Emisión por el órgano ambiental y territorial de la **Declaración Ambiental y Territorial Estratégica** (DATE), cuyas determinaciones se incorporan al plan o proyecto, y se seguirá el procedimiento de aprobación de los planes sujetos a EAE.
- 8) **Aprobación del plan o proyecto** por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio
- 9) **Presentación de garantías** por el promotor, antes del inicio de la ejecución del plan o proyecto.

³⁴² CORCHERO PÉREZ, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., *El control judicial del urbanismo de interés regional*, Práctica Urbanística, nº 128, Sección Estudios, La Ley, 2014, pág.28.

³⁴³ Véase la **Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»** (BOCYL nº 81 de 27 de abril de 2007) objeto de recurso de inconstitucionalidad (núm. 6601-2007). Sentencia TC de 5 de diciembre de 2013, Ponente Encarnación Roca Trías, declara inconstitucional la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente por cuanto “el legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, aún a sabiendas de que la utilización de la ley eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa”, a lo que añade que “la regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna con respecto a cualquier otra ordenación urbanística aprobada por el Consejo de Gobierno”. En suma, **con la utilización de la**

Así, los orígenes normativos de las ATEs los encontramos en la Ley 1/2012, de 10 de mayo de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas³⁴⁴, reguladora de las iniciativas empresariales que podían acogerse a esta figura. Esta disposición del Consell tenía como finalidad aprobar, con carácter urgente, una serie de medidas de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales.

Cabe apuntar, como cuestión relevante de la citada Ley 1/2012, de 10 de mayo, que establecía la coordinación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, con la declaración de actuación territorial estratégica:

ley se ha conseguido sacrificar el control de la legalidad ordinaria, que debería haber recaído en la jurisdicción contencioso-administrativa y, por ende, vulnera el art. 24.1CE al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados”.

³⁴⁴ DOCV núm. 6773 de 14 de mayo de 2012. Preámbulo.

“Esta ley tiene como finalidad aprobar, con carácter urgente, una serie de medidas de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales. La urgencia de la aprobación de estas modificaciones deriva de la actual situación de crisis económica, que exige la adopción de una serie de medidas legales de inmediata aplicación, que no pueden demorarse a la tramitación del procedimiento legislativo ordinario”. Para ello, el título I de esta ley establece un régimen legislativo novedoso para facilitar la implantación de las denominadas actuaciones territoriales estratégicas, entendidas como aquellas intervenciones singulares de carácter supramunicipal que contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, la cual tiene, entre otras funciones, las de identificar e impulsar aquellas acciones y proyectos singulares que contribuyan a cualificar y diversificar el territorio en sus distintas escalas. La materialización de esta función permite la obtención de una visión global e integrada del territorio en su conjunto, siendo una de sus consecuencias la proposición de estrategias y acciones de gran valor añadido, y mayor demanda social, cuya ejecución inmediata se hace prioritaria en unos momentos de grave crisis económica como los actuales”.

- El art. 2. 2º establecía que la declaración del Consell (que marca el inicio del procedimiento de declaración) será el documento prescriptivo de referencia para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente informe ambiental.
- El art. 3. 2º b) dispuso que la Consellería competente en materia de territorio debía preparar un informe (previa audiencia los municipios afectados) que contuviera la determinación de aspectos ambientales, territoriales y funcionales a considerar en la actuación, y además el alcance del informe ambiental y del proceso de participación pública y consultas (art.3. 2º c).
- El art. 4 establece que el plan o proyecto será elaborado, con su pertinente informe ambiental, con el alcance y condiciones prescritas en el Acuerdo de declaración de la actuación como estratégica. El órgano responsable lo someterá a consultas y participación pública, según lo previsto en dicho acuerdo, por un plazo mínimo de 45 días, dando adecuada participación a los ayuntamientos e instituciones afectadas. Posteriormente, junto con la Consellería competente en territorio y medio ambiente, se debe elaborar la memoria ambiental, cuyas determinaciones se deben incorporar al plan o proyecto para su aprobación.

En este punto, considero de interés resaltar que llama la atención que la administración autonómica valenciana si coordinase el procedimiento de declaración de ATE con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, sin embargo hasta la promulgación de la LOTUP (julio 2014) no adaptara el procedimiento sustantivo de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico a la EAE, que como hemos apuntado ha supuesto durante años una clara disfunción de la normativa urbanística valenciana.

Del mismo modo, para abordar el tema de las actuaciones territoriales estratégicas en la LOTUP, que, a mi juicio, normalmente intervendrán sobre suelo no urbanizable

y conllevarán la reclasificación de suelo no urbanizable, como he tenido ocasión de poner de manifiesto³⁴⁵, partimos de la concreción de su objeto que es la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, generadoras de un positivo impacto económico, ambiental y social (art. 17. 1 LOTUP³⁴⁶), que sean declaradas por el Consell, y que por su interés general la LOTUP les otorga un procedimiento de tramitación específico, y el legislador valenciano dada la singularidad de la actuación ha establecido ex profeso un procedimiento abreviado, excepcionando de la revisión del plan general del municipio o municipios donde se ubique la ATE.

Asimismo, atendiendo a las determinaciones del art. 17 LOTUP, por el carácter excepcional de este instrumento de ordenación se deben observar los siguientes requisitos:

- a) Congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: contribuir a la consecución de sus objetivos y directrices.
- b) Interés general: producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo, circunstancia que deberá acreditarse mediante la aportación de un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación.

³⁴⁵ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental...* op.cit., pág. 226.

³⁴⁶ Art. 17 LOTUP. Actuaciones territoriales estratégicas.

1. *Las actuaciones territoriales estratégicas tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado.*
2. *Pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.*

- c) Integración territorial: ser compatible con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible, ponderando positivamente las de transporte público y los sistemas no motorizados.
- d) Localización selectiva: ubicarse aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.
- e) Efectividad: ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.
- f) Relevancia: acoger usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional³⁴⁷.

Del mismo modo, considero que estas actuaciones, que según la LOTUP son un tipo de instrumento de ordenación de ámbito supramunicipal, se alejan del modelo de planificación territorial y urbanístico unitario y global iniciado con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje³⁴⁸, que obligaba a la revisión del planeamiento general del municipio cuando se desarrollaran ámbitos no previstos en las determinaciones del dicho plan, y además penalizaba dichas actuaciones con la obligación de ceder suelo no urbanizable protegido (SNUP) con

³⁴⁷ Art. 17 in fine LOTUP.

Los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías:

1. *Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo.*
2. *Implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad.*
3. *Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.*

³⁴⁸ Art. 13.5 y 6 LOTUP.

cargo a la actuación proyectada. De facto, el Consell ha declarado algunas ATEs en SNU como el Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares en el municipio de Yátova (Valencia), y cuenta con aprobación el Proyecto Alcoinnova en el municipio de Alcoi (Alicante)³⁴⁹.

No obstante, posteriormente dicha exigencia de cesión de SNUP se vió minorada en virtud del art. 20.5 b) ROGTU³⁵⁰, en la redacción dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, en relación con el cumplimiento del art. 13.6 LOTPP, y que se podría asimilar con el tratamiento singular que reciben las ATEs en la LOTUP, respecto a la innecesidad de revisar el plan.

3.4.2. Las fases del procedimiento

En segundo lugar, considero de interés destacar, en cuanto al procedimiento para la tramitación de las actuaciones territoriales estratégicas, que la LOTUP recoge las determinaciones de la Guía para la tramitación de las ATEs elaborada por MUÑOZ

³⁴⁹ *Planificación Territorial e Infraestructura Verde, Actuaciones Territoriales Estratégicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/ates-declaradas>, (consultada el 12 de abril de 2015).

³⁵⁰ Art. 20.5 ROGTU: ***Quedan excluidas de la obligación de tal cesión aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración Pública, sus concesionarios, agentes o empresas públicas, que tengan por objeto exclusivo la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. A los efectos de este artículo, las actuaciones residenciales, industriales y de servicios sólo podrán considerarse de interés público y social en los siguientes supuestos:***

- a. *Las actuaciones de uso dominante residencial cuando, al menos, el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito se destina a la promoción de vivienda de protección pública. La exclusión se predicará únicamente respecto al porcentaje de edificación con destino a vivienda de protección pública que fije la ordenación estructural, aplicando este mismo porcentaje a la superficie total de la actuación, dentro del marco establecido en el artículo 36.1.i) de la Ley Urbanística Valenciana.*
- b. *En municipios de menos de 5.000 habitantes las actuaciones de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicios o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación”.*

CRIADO y DOMÉNECH GREGORI³⁵¹, iniciándose por la Consellería con competencia material a instancia del aspirante a promotor (urbanizador), a partir de una consulta acompañada de una propuesta³⁵² con una declaración del Consell, seguida de la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que puede afectar a uno o varios municipios, que finalmente será, en su caso, objeto de ejecución y gestión.

En el supuesto que la propuesta sea admitida a trámite por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, esta emitirá un informe³⁵³, que tendrá la consideración de documento de alcance para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente Estudio ambiental y territorial estratégico (ESATE), haciendo especial referencia a los requisitos urbanísticos, ambientales, territoriales y funcionales que se aplicarán para cada actuación. Así, el citado informe servirá de base para la declaración por el Consell de la actuación como territorial estratégica, en su caso, dado que el legislador utiliza el término podrá declarar, por lo que cabe la denegación de la actuación propuesta.

Con todo, siguiendo el articulado de la LOTUP, el órgano responsable lo someterá a participación pública y consultas, según lo previsto en dicho acuerdo, por un plazo mínimo de 45 días y dando cumplida participación a los ayuntamientos y organismos afectados.

A continuación, el órgano ambiental y territorial debe elaborar una declaración ambiental y territorial estratégica (DATE), cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación de acuerdo con lo establecido en la normativa

³⁵¹ MUÑOZ CRIADO, A., y DOMÉNECH GREGORI, V., *Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2012, disponible en:

http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101382/120710_LEY_CASTELLANO+web/4d7910c8-f669-4abd-bb02-f28246b21d67?version=1.0, (consultada el 12 de abril de 2015).

³⁵² Con el contenido mínimo establecido en el art. 60.1 LOTUP.

³⁵³ Véase el art. 60.3 LOTUP.

reguladora de los planes sujetos a EATE³⁵⁴. Asimismo, cabe señalarse, como particularidades de la aprobación de este instrumento territorial los siguientes efectos:

- Modificación del planeamiento vigente
- Designación del promotor
- Administración pública-gestión directa o indirecta
- Gestión privada: licitar la obra urbanización
- Gestión preferente: reparcelación
- Declaración de utilidad pública o interés social
- Excepción: eximir de las autorizaciones competencia de la Generalitat (declaraciones de interés comunitario,)

En este punto, en relación con la figura del promotor el art 60.2 LOTUP establece expresamente: *“Si el promotor de la actuación territorial estratégica fuere una administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma. En otro caso, la actividad de ejecución de la urbanización deberá asignarse previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas”*

Y sobre la necesidad de separación entre el órgano promotor y el urbanizador, puede citarse a HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ³⁵⁵ que apuntan lo siguiente:

“Esta previsión no es más que la traslación de la Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley de la Generalitat Valenciana 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

³⁵⁴ Art. 55 LOTUP.

³⁵⁵ HERVÁS MÁS, J., y OLIVA MARTÍ, J., *Infraestructura Verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP*, en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., HERVÁS MÁS, J. (coord.), OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág.18.

En dicho acuerdo se resuelve que la discrepancias manifestadas en relación con los artículos 4.2 de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, en el sentido de que debe interpretarse de acuerdo con lo establecido por el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, de la siguiente manera:

- *El promotor al que se refiere el artículo 4 de la Ley 1/2012 no es el agente urbanizador regulado en la Ley Urbanística Valenciana, sino el promotor de una actuación productiva o empresaria que constituye el objeto de la Actuación Territorial Estratégica.*
- *Cuando la ejecución de la actividad de ejecución de la urbanización previa que precisara la Actuación Territorial Estratégica, se realizara por un particular, éste debe ser seleccionado mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías”.*

Asimismo, continuando con el modelo de garantías exigidas al urbanizador desde la antigua LRAU, para la eficacia de la resolución aprobatoria se exigirá al promotor suscribir y garantizar previamente sus compromisos en la forma legalmente exigible, y habida cuenta que la LOTUP no determina ninguna modalidad para las ATEs, considero que deberá prestarse aval o fianza según dispone el art. 150 LOTUP y por importe que oscilará del 5% al 10% del coste total de la actuación, en coherencia con el art. 151 que establece las garantías definitivas que debe prestar el urbanizador/adjudicatario de un programa de actuación integrada.

Además, cabe señalar que el incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución suscritos supone la sustitución como promotor o la caducidad de la ATE y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia al interesado. Con todo, la declaración de caducidad supondrá la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de las previsiones del planeamiento aprobado junto a la ATE, en los términos que resuelva la consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. En este sentido, a mi juicio, habrá supuestos en que no sea posible revertir la actuación por estar las obras prácticamente finalizadas o en curso muy avanzado, pero en todo caso, el incumplimiento por causa imputable al promotor conllevará la

incautación de las garantías prestadas, pudiéndose dar la circunstancia que el importe garantizado no permita finalizar la actuación, con el consiguiente perjuicio causado a los propietarios cuando el promotor no ostente la propiedad de la totalidad de los terrenos.

Por último, interesa apuntar que la LOTUP otorga a la consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente la facultad de derogar el planeamiento aprobado junto a la ATE, p.ej. un plan parcial reclasificador de suelo, y, según mi juicio, podrá o no anularse en función de la viabilidad de la reversión de la actuación, esto es, valorando si ya se encuentran ejecutadas las obras de urbanización, si se ha materializado el aprovechamiento urbanístico y la consiguiente edificación...etc.

En resumen, aunque la finalidad de esta figura de ordenación del territorio sea la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, lo que puede considerarse muy loable desde el punto de vista del interés público, en mi opinión, la realidad es que puede hacerse un uso inadecuado de la ATE y, en consecuencia, pervertir el espíritu de esta previsión normativa, como en el supuesto de proyectos urbanísticos que quedaron paralizados por la situación económica de España a partir del año 2007, y que aprovechando la generosa regulación de este instrumento en la legislación valenciana han sido reconvertidos a actuaciones territoriales estratégicas.

3.5. LA PREVALENCIA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL SOBRE LA URBANÍSTICA

3.5.1 Introducción

En este punto, he considerado conveniente dedicar un epígrafe final de este capítulo para destacar la prevalencia de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente sobre aquellos otros valores a los que sirve la

planificación urbanística, como he tenido ocasión de poner de relieve en una reciente publicación³⁵⁶.

Y ello se pone de manifiesto en el superior rango jerárquico que la normativa estatal básica atribuye a los planes de ordenación de recursos naturales (art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que es la norma aplicable al caso: ahora, art. 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), de donde se deriva que los futuros desarrollos de los municipios, tanto para usos residenciales como productivos-terciarios, deban ubicarse en suelos en los que no existan valores medio ambientales incompatibles con su urbanización.

Sin duda, ese carácter prevalente del medio ambiente como interés público determinante ha sido destacado por la doctrina más autorizada, pudiendo citarse a MARTÍN MATEO³⁵⁷, RUIZ LÓPEZ³⁵⁸, y al respecto JORDANO FRAGA³⁵⁹ apunta: *“Por el contrario, cuando existe un interés público ambiental relevante y digno de protección, el TS no ha dudado en proclamar su prevalencia en el seno del proceso cautelar. Según esta línea jurisprudencial, la protección del medio ambiente no constituye un mero interés público singular concurrente. Este interés (la protección del medio ambiente), unido a la presunción de validez y eficacia de los actos administrativos, determina la ejecutividad del acto administrativo que lo impone. El ATS de 11-5-1989 (Ar. 3867, Sala 3.a, Sección 1.a, Ponente GONZÁLEZ NAVARRO) (31) es un buen ejemplo de la afirmación de la protección del medio ambiente como interés público prevalente”*.

³⁵⁶ ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental...* op.cit., págs. 228 y ss.

³⁵⁷ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 278.

³⁵⁸ RUIZ LÓPEZ, M.A., *La suspensión cautelar del planeamiento urbanístico ante la prevalencia del interés medioambiental*, Revista de urbanismo y edificación (RUE), 2010, págs. 233 y ss.

³⁵⁹ JORDANO FRAGA, J., *El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS*, Revista de Administración Pública núm. 145, Enero-abril 1998, pág.177.

Asimismo, el sometimiento del planeamiento urbanístico a la planificación ambiental, siguiendo a OLLER RUBERT³⁶⁰, ha sido recogido a nivel normativo, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, por ejemplo en el art. 41 Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales, que establece:

*“Art.41.1 1. Los planes rectores de uso y gestión tendrán carácter vinculante tanto para las Administraciones como para los particulares, **prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico** y su aprobación llevará aparejada la revisión de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con los mismos”.*

En este punto, conviene resaltar la reiterada y pacífica doctrina que tiene asentada el Tribunal Supremo **sobre la prevalencia de la planificación medioambiental sobre la urbanística**, citándose por su interés las sentencias de 22 de octubre de 2010 (casación 5593/2006): 3 de noviembre de 2010 (casación 5294/2007): 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999), 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005): 27 de febrero de 2007 (casación nº 3865/2003): 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/2007): y recogándose, entre todas, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 19 de noviembre de 2010, (Recurso: 5535/2006, Ponente: Eduardo Calvo Rojas) cuyo Fundamento de Derecho Tercero dispone:

*“(...) La limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la **prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo , de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2)**: y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han*

³⁶⁰ OLLER RUBERT, M., *Jurisprudencia ambiental en la Comunidad Valenciana= Jurisprudència ambiental a la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, n. 2, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/525>, (consultada el 12 de marzo de 2015, pags.1.10,

*desembocado en el **Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo "la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje" (Artículo 2.2 .a): enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental.***

Dicho esto, la clasificación de los terrenos que ahora nos ocupan como suelo no urbanizable era obligada por aplicación de la Ley autonómica andaluza 2/1989.

Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005): no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia”.

Y con idéntico sentido, la Sentencia del TS dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 25 de mayo de 2011, (Recurso: 3908/2007, Ponente: Rafael Fernández Valverde) cuyo Fundamento de Derecho Quinto dice:

“QUINTO.-Respecto de la adecuación de la actividad solicitada al ordenamiento jurídico, en concreto a la planificación medio ambiental y a la planificación urbanística, la sentencia de instancia examina la incardinación de la actividad solicitada en el régimen previsto en la legislación sectorial, haciendo referencia al informe emitido con fecha 13 octubre de 2000 por el Director General de Calidad Ambiental, del que resulta que la finca en que se pretende implantar tal actividad:

1) Está incluida dentro del ámbito de Protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en concreto en la zona T o Área de Transición, cuya finalidad es, según el artículo 21 de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares , la protección del Monte del Pardo, bien inmueble que, con arreglo al artículo 4 de la Ley de 16 de junio de 1982 , reguladora del Patrimonio Nacional, forma parte del Patrimonio Nacional y que tiene como objetivo fundamental la conservación del hábitat y especies propios de los sistemas ligados al bosque mediterráneo, como así consta en la Orden de 31 de julio de 1997 por la que se acordó la publicación del Plan de Protección Medio-Ambiental del Monte El Pardo (BOE de 7 de agosto de 1997). La zona T se define en el artículo 21 de la Ley 1/1985, según la redacción dada por la Ley 1/1992, de 7 de febrero, como aquella "constituida por el área al oeste de la tapia del monte de El Pardo, dentro del término

municipal de Las Rozas. Este área estará destinada a garantizar la protección del monte de El Pardo, entre la carretera nacional VI y la tapia de dicho monte, pudiendo albergar actividades e instalaciones deportivas, recreativas y culturales compatibles con la función de protección que constituye la finalidad primordial del área", señalando el citado informe que la actividad solicitada no es encuadrable en ninguna de las permitidas en ese artículo 21 , concluyendo en la importancia de la protección no sólo del Monte del Pardo, sino "del mantenimiento del ámbito colindante (zona que nos ocupa), libre de actuaciones que puedan contribuir a la degradación de dicho espacio".

2) Está también incluida en un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) denominado "Cuenca del Río Manzanares", en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, Directiva Aves. Por tanto, forma parte de una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), por lo que resulta aplicable la regulación contenida en el Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre , por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por ello," al tratarse de un espacio singular que goza de protección y entendiéndose que no existe necesidad de asumir las alteraciones que desencadenaría el establecimiento de la mencionada actuación", el informe concluye en sentido desfavorable a la implantación solicitada.

*Por ello, no puede sustentarse la pretendida prevalencia del informe de 7 de julio de 2000, que se analiza la actividad desde la perspectiva netamente urbanística sobre el resto de informes desfavorables emitidos, **sin tener en cuenta que, en todo caso, la prevalencia es predicable de la ordenación territorial y medio ambiental sobre el planeamiento urbanístico**, por aplicación del entonces vigente artículo 5.2 de la Ley 4/1989 , de 27 de marzo , de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)".*

Asimismo, se trae a colación la reciente jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo **sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio de desarrollo sostenible del territorio**, recogiendo, entre todas, en la Sentencia de la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 31 de enero de 2012, (Recurso: 3210/2008, Ponente: Rafael Fernández Valverde) cuyo Fundamento de Derecho Quinto dice:

“QUINTO.- desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos rústicos de especial protección se nos presenta hoy ---en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de los normas de la Unión

Europea--- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española --- para justificar el nuevo contenido y dimensión legal--- al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47 ", de donde deduce **"que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico,** que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que **el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente**", y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos", y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", añadiendo que "desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada ...".

Así como, en la Sentencia del TS de la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 1 de marzo de 2011³⁶¹, (Recurso: 826/2010, Ponente: Rafael Fernández Valverde) cuyo Fundamento de Derecho Séptimo dice:

³⁶¹ Y en ese mismo sentido, **sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio de desarrollo sostenible del territorio**, cabe citar la sentencia de 20 de octubre de 2011 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ponente José Santos Gómez, Fundamento Jurídico Sexto: **"SEXTO.- El desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial. En la estrategia europea de desarrollo sostenible, que propugna la compatibilidad entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida, se vincula el principio de integración, entendido como la incorporación del componente ambiental a todas las políticas y acciones con incidencia sobre el medio, con el fin de**

“SÉPTIMO.-Por último, y en segundo lugar, debemos añadir que, al margen de no haber contado con alegación alguna en defensa de los perjuicios propios que pudieran causársele al recurrente, lo cierto es que **desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos de especial protección** se nos presenta hoy ---en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de los normas de la Unión Europea--- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española ---para justificar el nuevo contenido y dimensión legal--- al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47 ", de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos", y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", añadiendo que "desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado

mejorar la política de protección medioambiental comunitaria. No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste. El principio de desarrollo sostenible se contempla en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuyo art. 2 con el título de principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se expresa en el apartado 1 **Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.** 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando... la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...”.

y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada ...".

Pues bien, desde tal consideración, y **teniendo en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible** (artículo 2 del citado Texto refundido), los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y los deberes de los mismos (artículo 5), el actual contenido del derechos de propiedad (artículo 9), así como el régimen de utilización del suelo rural (artículo 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como la de autos ---desde la perspectiva cautelar desde la que ahora la analizamos--- suponen una "perturbación grave de los intereses generales" y, en consecuencia, justifican plenamente la denegación de la medida cautelar pretendida. Es, sin duda, la expresada proyección normativa la que nos mueve a tal consideración, en un supuesto como el de autos ---recordamos--- consistente en la rehabilitación de una zona sujeta a un Plan Especial de Protección y, por ende, sujeta a la Ordenanza Municipal de espacios naturales y zonas verdes.

Desde esta perspectiva, pues, relativa a la **prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la rehabilitación y protección medioambiental expresada)** frente a los intereses particulares o intereses de terceros que se invocan, la valoración efectuada por la Sala de instancia se nos presenta como sólida jurídicamente e impecable en su argumentación. Efectivamente, teniendo en cuenta la situación que describimos, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, resultando razonable la protección del interés general expuesto frente a los particulares, económicos y, en su caso, resarcibles de la recurrente. Ratificando, pues, tal ponderación de los intereses en conflicto, que se esgrimen y defienden en el recurso, consideramos más atendible la protección de la zona de referencia con la rehabilitación realizada que el mantenimiento del acceso pretendido, razón por la que es nuestro parecer que, el Tribunal a quo no ha vulnerado lo dispuesto por el artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional (ni en el 130.1) al denegar la medida cautelar suspensiva interesada".

Sentado lo anterior, considero oportuno destacar que puede darse el caso de **ámbitos de planeamiento contenidos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental**, al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en materia de evaluación ambiental, que se encuentren ampliamente superados dichos ámbitos por la aprobación de varias normas y figuras de protección medioambiental (LICs, PORNs, especies de fauna y flora protegidas, zonas húmedas,.. etc.) que desde una visión integral de la ordenación del territorio

(medio ambiente, paisaje y urbanismo) y por la presencia en la zona de actuación de determinados factores, que impiden o condicionan la transformación urbanística de los terrenos, de tal manera que hacen inviable desde el punto de vista ambiental la ejecución de ámbitos urbanísticos no evaluados.

3.5.2. La problemática de los planes no sometidos a evaluación ambiental. El análisis del desarrollo urbanístico del sector D-1 “Cala Mosca” en el municipio de Orihuela (Alicante)

Como hemos apuntado en epígrafes anteriores, en la Comunidad Valenciana se regula *ex novo* el procedimiento de evaluación ambiental con la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, desarrollada mediante el Decreto 162/1990, de 15 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 2/1989 (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo), siendo a partir de la entrada en vigor de esta normativa cuando se someten por primera vez los planes urbanísticos y de ordenación del territorio al procedimiento de evaluación ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

En este punto, considero oportuno profundizar en la problemática que ha ocasionado en la Comunidad Valenciana, con varias causas abiertas en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, la ejecución de desarrollos urbanísticos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental al haberse tramitado y aprobado estos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, fecha a partir del cual se establece la ***exigencia de someter con carácter obligatorio a evaluación ambiental los proyectos de urbanización, complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, centros comerciales y aparcamientos***, únicamente cuando dichos proyectos se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 10 c.) o se determinará caso por caso por el órgano ambiental (Anexo II. Grupo 6. b).

Así, no es hasta el año 2000 cuando se regula expresamente la obligación de evaluar ambientalmente los proyectos de urbanización y demás citados, cuando se ubiquen en zonas especialmente protegidas (LICs, ZEPAs) o en zonas húmedas incluidas en el convenio RAMSAR.

Posteriormente, la citada Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio (y modificaciones posteriores 97/11/CE y 2003/35/CE), se recoge en el **Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, (derogado por la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y en cuanto a los proyectos de urbanización establecía que, únicamente se encontraban sometidos obligatoriamente a evaluación ambiental cuando se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 9 c.3), o cuando lo decidiera el órgano ambiental, caso por caso, (Anexo II, Grupo 7 b.).

Con todo, entre las últimas causas abiertas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, resulta de interés el expediente relativo al desarrollo del Plan Parcial del sector D-1 en el ámbito denominado Cala Mosca, en el municipio de Orihuela (Alicante), acompañado del instrumento de programación de la Unidad de Actuación núm. 2. En este punto, sobre la reciente expansión urbanística de la costa alicantina puede citarse una interesante publicación de MARTÍ CIRIQUIAN³⁶².

Como datos base de partida para profundizar en la problemática, se ha de considerar que el municipio de Orihuela cuenta con un Plan General aprobado inicialmente por acuerdo plenario municipal de 19 de octubre de 1984, sometido a información pública en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante de 25 de octubre de 1984 (núm. 215) y en el BOE de 28 de noviembre de 1984 (núm. 285), y fue aprobado con carácter definitivo por la Consellería competente en materia de

³⁶² MARTÍ CIRIQUIAN, P. y NOLASCO CIRUGEDA, A., *La expansión urbanística reciente de la costa alicantina, una realidad constatable. Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 2011, págs. 367-378.

urbanismo, por sendos acuerdos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de fecha 25 de julio de 1990 y de 30 de noviembre de 1990.

Así, el referido ámbito de la Unidad de Actuación 2, incluido en el sector D-1, clasificado como suelo urbanizable programado y delimitado desde el propio Plan General del municipio, y atendiendo a los plazos habituales de tramitación de un Plan General, el de Orihuela fue tramitado, esto es, sometido a información pública mediante anuncio en el BOPA de 25 de octubre de 1984, y por ende, con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación estatal en materia de evaluación ambiental, esto es, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y la normativa de desarrollo contenida en el Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, que recoge la regulación de la Directiva Europea 85/337, de 27 de junio, y a nivel autonómico en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y en el Decreto 162/1990, de 15 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 2/1989 (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo).

En consecuencia, es de interés poner de manifiesto, que el desarrollo del citado sector, previsto en el planeamiento general del municipio del año 1990, no estaba sujeto al procedimiento de evaluación ambiental, dada la ausencia de legislación medioambiental de carácter estatal y autonómico al momento de la tramitación del citado plan.

3.5.3. El pronunciamiento de la Comisión Europea

En segundo lugar, cabe traer a colación el pronunciamiento de la Comisión Europea respecto a los planes urbanísticos no sometidos a evaluación ambiental y que afectan, por ejemplo, a zonas protegidas o a alguna especie de fauna y flora. Así, en el caso objeto de estudio, la problemática se suscita, tras la aprobación del Plan Parcial del sector D-1 por acuerdo del pleno municipal de fecha 30 de julio de 2002 y con la aprobación definitiva por acuerdo del pleno de 13 de febrero de 2007 del

Programa para el desarrollo de la Unidad de Actuación núm. 2, contra el que presenta una asociación de vecinos (Partido para Orihuela Costa) una Queja ante el Parlamento Europeo acompañada de 7.000 firmas.

En efecto, el mencionado Partido³⁶³ denunciaba la operación inmobiliaria que prevé la construcción de 1.500 nuevas viviendas en primera línea de costa, Cala Mosca en el término municipal de Orihuela. Dicha construcción se haría en una parte preservada del litoral, cercana al Parque Natural de la Sierra de Escalona.

Tras varios requerimientos de información por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo al órgano ambiental competente en la Comunidad Valenciana, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, resolvió efectuar un proceso de *screening* (comprobación previa) para determinar los posibles efectos de la actuación Cala Mosca sobre el medio ambiente.

Con todo, una vez efectuadas las consultas a las administraciones públicas afectadas en materia de biodiversidad y espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana, el órgano ambiental determinó que en el ámbito de actuación existen las siguientes especies protegidas, la planta *Helianthemum caput-felis*, incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas: y el caracol *Tudorella mauritanica*.

En relación al hábitat protegido *Helianthemum caput-felis*, el art. 13.1 del Decreto 70/2009, de 22 de mayo, del Consell, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas y se regulan medidas adicionales de conservación³⁶⁴ "*prohíbe para los taxones catalogados, protegidos no catalogados y vigilados, recogerlos, cortarlos, mutilarlos, arrancarlos, o destruirlos*".

³⁶³ Nota Informativa de la sesión celebrada el 9 de octubre de 2012, Comisión de peticiones del parlamento europeo, Fundación Comunidad Valenciana, Región Europea, disponible en: www.uegva.info.

³⁶⁴ DOCV núm.6021, de 26 de mayo de 2009.

Posteriormente, conviene indicar que finalizado el proceso de *screening* el órgano ambiental concluyó que el **desarrollo urbanístico de referencia debía ser sometido al proceso de evaluación ambiental establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, por la afección directa o indirecta a los espacios de la Red Natura 2000 (*Helianthemum caput-felis*) incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales**, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, al encontrarse en los supuestos de evaluación caso por caso conforme a lo previsto en el art. 3.2 b) del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

En definitiva, a mi juicio, la propuesta de planeamiento del sector D-1 Cala Mosca contenida en un plan general aprobado en el año 1990, no sometido al proceso de evaluación ambiental, deviene ampliamente superada, dado que hasta la fecha no se ha ejecutado la urbanización y se encuentra en trámite un expediente de Modificación Puntual del Plan Parcial presentada el 26 de junio de 2012, al objeto de adaptar la ordenación pormenorizada de aquellas parcelas y dotaciones públicas afectadas por la presencia de las especies protegidas *Heliantenum caput-felis* y de la *Tudorella mauritanica*, que impiden o condicionan la transformación de una parte de su ámbito, quedando sometida dicha parte a un régimen jurídico de protección especial incompatible con cualquier alteración del medio natural (la que alberga especies protegidas)³⁶⁵.

³⁶⁵ En este punto, por ser de interés se cita la Orden 23/2014, de 16 de octubre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, **por la que se declara la microrreserva de flora de Cala Mosca en el término municipal de Orihuela**. DOCV num.7389, de 27 de octubre de 2014.

El Ayuntamiento de Orihuela ha solicitado la declaración de una microrreserva de flora en el paraje de Cala Mosca **debido a la presencia de una importante población de la jarilla de cabeza de gato (*Helianthemum caput-felis*)**, planta protegida incluida en la categoría de Vulnerable en el Catálogo

Consiguientemente, para dar una adecuada contestación a las autoridades europeas, el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana evacuó **un informe de alcance con fecha 13 de noviembre de 2012** relativo al procedimiento a seguir para la evaluación ambiental del Proyecto de Urbanización de la Unidad de Ejecución núm. 2 del sector D-1, “Cala Mosca”, en el municipio de Orihuela (Alicante).

A tenor del informe de alcance emitido la administración promotora/Ayuntamiento debe elaborar el proyecto de urbanización, el estudio de impacto ambiental conforme al mismo, y demás documentación complementaria, someterlo a información pública y a consultas de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, en virtud de lo establecido en el art. 8 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Además, la administración actuante debe remitir la documentación completa al órgano con competencia sustantiva (urbanismo) acompañada del expediente administrativo municipal instruido para la aprobación provisional del proyecto.

Como se sabe, una vez remitido por el órgano sustantivo el proyecto, el estudio de impacto ambiental y demás documentación procedente, el órgano ambiental finalizará el proceso de evaluación mediante la formulación de una declaración de impacto ambiental.

Por último, procede indicar que al cierre de esta tesis, consultada la página web de la Consellería competente en materia de medio ambiente³⁶⁶, no consta que el Ayuntamiento de Orihuela haya presentado la documentación requerida para someter el proyecto al procedimiento de evaluación ambiental, estando, por tanto, la causa abierta hasta que las autoridades españolas remitan su pronunciamiento ambiental a la Comisión Europea.

Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, así como en el anexo II de la Directiva 92/43/CEE.

³⁶⁶ *Buscador de expedientes de evaluación ambiental*, Generalitat Valenciana, disponible en: www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=65926.



*Helianthemum caput-felis*³⁶⁷



Tudorella mauritanica. Fuente: MAGRAMA

³⁶⁷ Fuente: *Base de datos de Biodiversidad*, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://bdb.cma.gva.es/ficha.asp?id=14468>.

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS FACTORES AMBIENTALES Y DE LAS AFECCIONES LEGALES CONDICIONANTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

4.1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, con carácter introductorio, se considera oportuno indicar que en este capítulo se pretende ofrecer, especialmente al planificador, un análisis pormenorizado y recopilatorio de aquellos elementos existentes en el territorio, que por su normativa reguladora, producen una serie de afecciones con incidencia en la planificación territorial y urbanística, y, en consecuencia, deben considerarse en el proceso de la evaluación ambiental estratégica. Asimismo, desde este párrafo inicial, conviene destacar como ya se ha expuesto en la presentación de esta tesis, dado que se trata de una investigación aplicada, en este título en concreto me ha sido de utilidad la experiencia profesional en este campo, al efecto de solventar la exigua bibliografía sobre estudios completos en la materia.

Igualmente, cabe señalar que este capítulo y el siguiente, además de analizar e identificar los citados elementos, establecen el marco legislativo sectorial de cada una de las afecciones legales y de los riesgos ambientales y territoriales, haciendo sucinta referencia a la legislación estatal, y más detalladamente se ahonda en la normativa autonómica de la Comunidad Valenciana, así como, se indica la cartografía disponible en el Sistema de Información Territorial³⁶⁸ (SIT) obrante en la consellería competente en materia de ordenación del territorio.

³⁶⁸ *Sistema de Información Territorial*, la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que cuenta con gran cantidad de información cartográfica temática, así como con una enorme variedad dentro de la misma. Desde la página web se permite el acceso a todas estas capas: Espacios Naturales Protegidos, Biodiversidad, Calidad Ambiental, Caza y Pesca, Infraestructura Verde, Sistema de Información Urbanística, Serie temática de la antigua COPUT, Temática forestal, Senderos e instalaciones recreativas, Planes de Acción Territorial, Ocupación del suelo, Residuos, Vivienda, Puertos, Arquitectura, Playas y PATFOR.



Fuente: Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. GVA Sistema de Información Territorial

En este punto, considero de interés apuntar que en los años 90 a raíz de la promulgación de la primigenia ley urbanística valenciana de 1994 (LRAU) la consellería competente en materia de urbanismo elaboró una guía sobre las afecciones con incidencia en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana³⁶⁹, que con el transcurso de los años, ha devenido anacrónica al quedar ampliamente superada por la profusa normativa sectorial aprobada posteriormente, y con esta tesis supone una puesta al día, ya que actualmente no existe manual o publicación que compile de manera detallada todos los condicionantes ambientales del planeamiento, lo que, en definitiva es la principal aportación de este trabajo, y según mi opinión, puede servir de gran utilidad en especial para el planificador y para los técnicos de las administraciones públicas, ofreciéndose una visión integral de la planificación, ambiental, territorial y urbanística.

Para poder acceder a la mencionada cartografía se puede utilizar el visor cartográfico o la carga de servicios WMS (para usuarios SIG), disponible en:

<http://www.citma.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial>.

³⁶⁹ *Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana*, Colección cartografía temática nº 4, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), Generalitat Valenciana, Valencia, 1998.

Con todo, como ha quedado claro en capítulos precedentes, la evaluación ambiental y territorial estratégica es un procedimiento que permite la integración ambiental del plan, y se caracteriza por la consideración del medio ambiente para la elaboración del plan desde el primer momento.

Así, en palabras de BELLIDO MILIO³⁷⁰, a quien seguimos íntegramente en este punto, *“la evaluación estratégica comprende dos metodologías, la de integración, propia de la planificación, y la de verificación, específica de la evaluación. En el primero se pretende conseguir la integración ambiental del plan incorporando sensibilidad, criterio, conocimiento y compromiso ambiental, y en el segundo, se pretende verificar el esfuerzo de integración efectuado. La verificación del esfuerzo conlleva la identificación de los impactos significativos que pueden dividirse básicamente en tres tipos, ocupación-transformación, sobreexplotación y contaminación. El proceso de integración y verificación debe repetirse de manera continua hasta alcanzar una solución satisfactoria. Para conseguir una adecuada integración ambiental del plan en el medio se deben evitar efectos significativos negativos, para prevenirlos o corregirlos a nivel estratégico, es decir, a un nivel de mayor abstracción y menor concreción del que se plantea en los proyectos”*.

Consiguientemente, tanto en la fase de integración, que es la relativa a la planificación urbanística, como en la fase de verificación, que es propiamente la del sometimiento a evaluación ambiental, se deben tener en cuenta una serie de factores ambientales, afecciones legales y riesgos necesarios para conseguir una adecuada integración ambiental, y tratamos a continuación.

³⁷⁰ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística*, en Jornada *La incidencia de la legislación ambiental en el planeamiento territorial y urbanístico*, Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 22 de abril de 2015.

Como inciso final de este epígrafe, siguiendo a GÓMEZ OREA³⁷¹, se hace necesario abordar los efectos más comunes generados por la ejecución de la ordenación territorial y la urbanística:

- Atmosféricos: Emisiones (gases, ruidos) procedentes de las actividades, del transporte, carga y descarga de materiales y de la circulación de maquinaria.
- Geomorfológicos: Por eliminación de materiales, taludes...
- Edáficos: Por ocupación del suelo, creación de zonas susceptibles a la erosión y rellenos inadecuados.
- Sobre las aguas: afección al nivel de aguas subterráneas debido al incremento del consumo, y aumento de la escorrentía superficial por ruptura de la red de drenaje con las instalaciones y edificaciones.
- Incremento del volumen de aguas residuales y posibles vertidos accidentales.
- Incremento de la producción de residuos sólidos urbanos (RSU) y otro tipo de residuos.
- Naturalísticos: afecciones a la fauna y hábitats por aumento de la presencia humana, vallado perimetral, ruido, levantamiento de polvo, iluminación nocturna.....etc.
- Paisajísticos: modificación de la vegetación, de la topografía, creación de viales y vallado. Continuidad en el paisaje industrial, al emplazarse entre dos zonas industriales.
- Socioeconómicos: aumento del tráfico rodado y ruidos, aumento del empleo y de la actividad económica.

³⁷¹ GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica...* op.cit, págs.306 y ss.

4.2. LOS FACTORES AMBIENTALES

En este punto, BELLIDO MILIO³⁷² y ALTUR GRAU³⁷³ afirman que el medio en el que el planeamiento debe integrarse puede dividirse en diferentes componentes, o elementos que denominamos factores. Los factores que componen el medio y que condicionan la planificación son de diferente condición, y la legislación vigente establece cuáles son los factores que pueden condicionar la planificación al tener que considerarse en el proceso de evaluación ambiental. Por su parte, NIETO SALVATIERRA y otros³⁷⁴, señalan como factores genéricos del medio: el paisaje (horizonte, singularidades, hitos...), el vuelo (masas arbóreas, edificaciones infraestructuras...), el plano de asiento (topografía, capa vegetal, cauces...), el subsuelo (acuíferos, yacimientos, estabilidad...) y el aire, atmosfera, clima, viento...

Así, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) indica en el Anexo VII relativo al contenido del estudio ambiental y territorial estratégico cuáles pueden ser los factores ambientales a tener en consideración:

“d)incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental o territorial, como las zonas designadas de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas

“f) Los probables efectos significativos en el medio ambiente y en el modelo territorial, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular, una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores....”.

³⁷² BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.4.

³⁷³ ALTUR GRAU, V., *Ordenació del territori i medi ambient: Manual de practiques*, Ed. Universidad Politècnica de València, 2002, pág.16.

³⁷⁴ NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico...* op.cit., pág.58.

Igualmente, se puede acudir al Anexo VIII LOTUP que establece los criterios para someter el planeamiento a evaluación ambiental y territorial estratégica, y obtener más detalles de algunos factores, como dispone el apartado 2d), “*Los riesgos para la salud humana o el medio ambiente*”. Estas mismas referencias se encuentran también en la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (Anexos IV de contenido del estudio ambiental estratégico y Anexo V³⁷⁵ relativo a los criterios de sometimiento a evaluación ambiental estratégica ordinaria).

Asimismo, se pueden inferir también los factores que se deben observar de los arts. 4 a 13 LOTUP³⁷⁶ que abordan la infraestructura verde, el paisaje, montes de utilidad pública, áreas agrícolas de elevada capacidad agrológica, vías pecuarias,

³⁷⁵ Anexo IV Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Contenido del estudio ambiental estratégico. Factores ambientales.

4. *Cualquier problema medioambiental existente que sea relevante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas y los espacios protegidos de la Red Natura 2000:*
5. *Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración:*
6. *Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores.*

³⁷⁶ Art. 4. La infraestructura verde: concepto y funciones

Art. 5. Espacios que integran la Infraestructura verde y su incorporación a la misma

Art. 6. El paisaje: definición, objetivos e instrumentos

Art. 7. Criterios generales de crecimiento territorial y urbano

Art. 8. Criterios generales de ordenación e integración paisajística

Art. 9. Criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio

Art. 10. Criterios de integración territorial y paisajística de las infraestructuras

Art. 11. Criterios para la ordenación del sistema rural valenciano

Art. 12. Mejora de la calidad de vida en las ciudades

Art. 13. Cohesión social y urbanismo

corredores ecológicos, etc. y los criterios a seguir en la planificación para una ocupación racional del suelo.

Avanzando en la materia, para una mayor comprensión los factores ambientales se pueden agrupar en diferentes categorías y estas a su vez dividirse en grupos y así sucesivamente hasta llegar a niveles de detalle elevado adecuados para el objeto de la planificación y evaluación de que se trate. Un ejemplo sencillo de esta agrupación de factores según la FAO³⁷⁷ podría efectuarse de la siguiente manera:

1. Factores abióticos

Entre los factores físicos figuran elementos del clima (como la insolación, la temperatura y la lluvia), la composición del suelo y del agua, la altitud, la latitud y la existencia de protección y sitios de cría. Como en estos factores no intervienen los seres vivos, se los llama factores abióticos. Muchas funciones vitales dependen de los factores abióticos. Si estos factores coinciden con las condiciones óptimas para determinado ser vivo, éste despliega el máximo de su actividad.

2. Factores bióticos

Las relaciones entre los seres vivos también condicionan las posibilidades de vida de una determinada planta o animal. Son los factores bióticos, en los que se incluyen animales, plantas y microorganismos. Puede tratarse de la presencia o ausencia de representantes de su misma especie o de otras especies.

³⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/w1309s/w1309s09.htm>, (consultada el 14 de octubre de 2014).

En efecto, FARIÑA TOJO³⁷⁸ apunta que *“una ciudad no es algo que surja de la nada, que pueda elevarse en el aire y desaparecer entre la niebla como Castroforte de Baralla la ciudad inventada por Gonzalo Torrente Ballester en la Saga/Fuga de J.B. Está en un lugar concreto, ocupando un sitio determinado con un clima específico y una situación respecto al resto de ciudades, probablemente irrepetible. Existen una serie de factores que caracterizan este sitio: por una lado los animales y los vegetales, y por otro un conjunto de elementos que vamos a denominar factores abióticos. Los principales factores abióticos que influyen en la caracterización del sitio son: el clima, la atmósfera, el agua y los suelos”*.

4.3. LAS MÚLTIPLES AFECCIONES LEGALES

En primer término, resulta ineludible abordar las disposiciones legales y administrativas de la planificación territorial y urbanística que son necesarias para realizar el diagnóstico y el proceso de evaluación ambiental. En este punto, el listado de afecciones es amplio, como vamos a tratar en este epígrafe, pudiendo citarse a modo de ejemplo algunas de las materias más relevantes: espacios naturales protegidos, espacios de la Red Natura 2000, protección de especies y hábitats, montes de utilidad pública, terrenos forestales, vías pecuarias, patrimonio cultural, paisaje, agua, aire, inundación, carreteras, dominio público hidráulico, aeropuertos, etc.

Del mismo modo, hay que conocer las disposiciones legales relativas a diferentes factores ambientales como son los espacios naturales, especies y hábitats (planes de ordenación de recursos naturales (PORNs), planes rectores de uso y gestión (PRUG), catálogos de protección, etc.), así como es necesario conocer las disposiciones legales relativas a riesgos como el de inundabilidad (PATRICOVA) u otras

³⁷⁸ FARIÑA TOJO, J., *Naturaleza urbana*, Boletín de Ciudades para un futuro sostenible, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Ed. Instituto Juan de Herrera, Madrid, marzo 2001, pág.4.

disposiciones normativas no ligadas directamente a factores ambientales o riesgos pero que pueden condicionar la planificación como las relativas a infraestructuras lineales como carreteras, aeropuertos, etc.

Como apunta BELLIDO MILIO³⁷⁹ *“algunas de las disposiciones legales pueden tener una motivación ambiental directa y estar referidas a factores ambientales como sería el caso evidente de los catálogos de protección de especies y hábitats, o pueden no tenerla como son las disposiciones legales relativas a carreteras, las servidumbres que las afectan, pero que condicionan la planificación y que es necesario conocer también ambientalmente para tener una visión global de todo el territorio y sus limitaciones y oportunidades. Así pues, pueden estar referidas las disposiciones legales a elementos que no son factores ambientales, como por ejemplo las canteras, y que la motivación de la disposición legal sea ambiental, en el caso de las canteras para evitar molestias y riesgo para la población, con el establecimiento de un perímetro de protección con limitación de usos residenciales”*.

Asimismo, en palabras de MARTÍN MATEO³⁸⁰ *“la disciplina ambiental que la Comunidad Europea desea introducir se basa fundamentalmente en un cuerpo normativo para ella creado, nucleado en torno a una serie de Directrices básicas, que deben ser incorporadas al Derecho interno de cada Estado”*, y, que, en síntesis, a mi juicio, forman la normativa sectorial que constituyen limitaciones o prohibiciones condicionantes de la planificación.

Por último, considero oportuno señalar que para determinar el contenido del Documento de Alcance para su consideración en la elaboración del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE), una vez analizado el planeamiento en cuestión, y revisada la cartografía publicada en el Sistema de Información Territorial de la consellería competente en materia de evaluación ambiental, el órgano ambiental debe

³⁷⁹ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.4.

³⁸⁰ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 478.

comunicar al órgano promotor, las afecciones legales y riesgos ambientales del ámbito objeto de estudio.

4.3.1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. ETCV

Con carácter introductorio, por su interés cabe traer a colación la normativa reguladora de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana³⁸¹ (ETCV), aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, definitoria del modelo de territorio en un horizonte temporal de 5, 10 y 20 años, e identifica el conjunto de acciones y proyectos para crear un territorio de calidad y para dinamizar el sistema productivo valenciano desde el territorio, dado que este es el soporte y destinatario final de las decisiones inversoras de los agentes económicos, tal y como dispone el preámbulo de la ETCV³⁸².

Asimismo, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana aparece en el art. 37 LOTPP (derogada por la LOTUP, pero de utilidad para abordar este tema) como el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio. Es éste un modelo que integra las políticas sectoriales con proyección territorial, tiene en cuenta las amenazas y oportunidades del contexto exterior, fomenta las acciones impulsoras de cambios en el territorio, establece directrices de planificación y gestión para el suelo no urbanizable, y define los ámbitos adecuados para la planificación de ámbito subregional. Todo ello, en un escenario económico y social complejo en el que se están produciendo cambios trascendentales que van a tener grandes repercusiones en la estructura y posición estratégica de los territorios en el entorno global.

³⁸¹ DOCV núm. 6441, de 19 de enero de 2011.

³⁸² ETCV, véase texto completo, disponible en:
http://www.docv.gva.es/datos/2011/01/19/pdf/2011_235.pdf.

En efecto, siguiendo el preámbulo de la LOTPP los Estados miembros de la Unión Europea, con la adopción de la Estrategia Territorial Europea³⁸³, acordaron unos modelos y objetivos territoriales comunes para el futuro desarrollo. Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. Para ello se establecen unos objetivos comunes que deben alcanzarse por igual en todas las regiones de la Unión Europea. La Comunidad Valenciana asume el reto de definir su propia estrategia territorial de acuerdo con los objetivos comunitarios de procurar la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada de su territorio. Ante estos planteamientos, indicadores de la nueva realidad, se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Igualmente, entre los instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal que establece la LOTUP destaca la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, y como señalan MUÑOZ CRIADO y DOMÉNECH

³⁸³ *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, acordada en Potsdam, mayo de 1999. Con la adopción de la ETE, los Estados miembros y la Comisión han acordado unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea. **Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión.** Según la UE, es importante asegurar que los tres siguientes objetivos fundamentales de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la Unión:

- cohesión económica y social:
- conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural:
- competitividad más equilibrada del territorio europeo

GREGORI³⁸⁴, como resultado de un proceso que concluye en un instrumento de ordenación del territorio, contiene las directrices, orientaciones y criterios que, junto con la ley, constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento, estableciendo las pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales. En síntesis, la ETCV se compone de:

- Objetivos y principios directores de la ordenación del territorio: Son vinculantes para todas las administraciones con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana.
- Criterios de Ordenación del Territorio: Tiene carácter recomendatorio, pero que para apartarse de ellos hay que justificarlo basándose en los objetivos y principios directores.

En esa línea, siguiendo las determinaciones de la ETCV, los objetivos y principios directores se incorporan desde el inicio de la elaboración del documento (planeamiento) y su consideración se integra dentro del proceso de EAE. Respecto a las determinaciones gráficas están a escala 1:100.000 por lo que su representación es orientativa y no vincula a la propiedad del suelo. Dichos objetivos se concretan en 25 puntos³⁸⁵, desarrollados a través de 4 metas cada uno (100 en total) y 1.500 propuestas concretas de desarrollo y ejecución.

³⁸⁴ MUÑOZ CRIADO, A. y DOMÉNECH GREGORI, V., *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, 2011, pág.14.

³⁸⁵ *Objetivo 1: Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades.*
Objetivo 2: Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas.
Objetivo 3: Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular.
Objetivo 4: Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón.
Objetivo 5: Mejorar las condiciones de vida del sistema rural.
Objetivo 6: Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental.
Objetivo 7: Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos.

Además, la ETCV establece unos principios directores que se distribuyen a lo largo de las directrices, y los de contenido ambiental y en aras del desarrollo sostenible son:

Título III Infraestructura Verde: Relativos al

- a) Patrimonio Natural (Directriz 41)
- b) Espacios Forestales (Directriz 45)
- c) La infraestructura verde y la actividad agrícola y ganadera (Directriz 48)
- d) Política de Paisaje (Directriz 51).
- e) Planificación y gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural (Directriz 55)
- f) Uso público de la infraestructura verde (Directriz 59)
- g) Planificación y gestión de los recursos hídricos (Directriz 61).
- h) Planificación y gestión de los riesgos naturales e inducidos (Directriz 65)

Título IV. Ocupación racional y sostenible del suelo. Relativos al:

- a) Suelo para uso residencial (Directriz 78)

Objetivo 8: Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos.

Objetivo 9: Recuperar el litoral como activo territorial.

Objetivo 10: Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles.

Objetivo 11: Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario.

Objetivo 12: Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial.

Objetivo 13: Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural.

Objetivo 14: Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático.

Objetivo 15: Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio.

Objetivo 16: Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo.

Objetivo 17: Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas.

Objetivo 18: Mejorar las conectividades externa e interna del territorio.

Objetivo 19: Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora.

Objetivo 20: Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio.

Objetivo 21: Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio.

Objetivo 22: Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda.

Objetivo 23: Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo.

Objetivo 24: Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica.

Objetivo 25: Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

- b) Índice de ocupación de suelo para uso residencial (Directriz 80)
- c) Suelo para actividades económicas (Directriz 92)
- d) Vivienda con algún tipo de protección pública (Directriz 115)

Título V. Infraestructuras y Territorio. Relativos a:

- a) Materia de infraestructuras de movilidad (Directriz 118).
- b) Las infraestructuras básicas (Directriz 128).
- c) La implantación de infraestructuras en el territorio (Directriz 129).

Título VI El Litoral. Relativos a:

- a) La planificación y gestión del litoral (Directriz 135).

En efecto, como dispone la directriz 80, en desarrollo de lo que establecía el art. 13.4 LOTPP y art. 45.1 LUV (ambos textos derogados por la LOTUP), el planeamiento debe determinar el índice máximo de ocupación de suelo racional y sostenible de uso residencial, esto es, la clasificación de nuevos suelos urbanos o urbanizables de uso prioritario residencial por el planeamiento urbanístico y territorial se atenderá a ese índice, que adoptará como primer criterio para su determinación el crecimiento previsible de la población en el horizonte temporal que contemplen dichos instrumentos de ordenación, que se corregirá tomando en consideración los siguientes tres factores:

- a. Un factor determinado por el distinto tamaño de los municipios
- b. Un factor determinado por los objetivos de vertebración territorial.
- c. Un factor determinado por la flexibilización del suelo residencial.

Por su parte, la Directriz 82 establece la fórmula para el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo para usos residenciales para satisfacer las demandas municipales y territoriales, propuesto por la estrategia territorial, se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula empírica:

$$\text{IMOS} = \text{TCD} \times \text{FCTM} \times \text{FCVT}$$

Siendo IMOS el índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial:

TCD la tasa de crecimiento demográfico:

FCTM el factor de corrección por tamaño municipal: y
FCVT el factor de corrección por vertebración territorial.

En ese sentido, la Consellería competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente informa el planeamiento según las directrices de la ETCV, señalando el índice de crecimiento máximo de suelo residencial y el crecimiento destinado a actividades económicas considerado aceptable en cada municipio, que justificadamente pueden ampliarse los índices de crecimiento máximo con la aplicación de un coeficiente de flexibilidad del 25% debidamente motivado.

En síntesis, a mi juicio, respecto de los crecimientos urbanísticos que proponga un instrumento de ordenación territorial y urbanística deben analizarse los índices máximos de ocupación de suelo para satisfacer las demandas municipales y territoriales indicadas en la ETCV (tanto para usos residenciales como para actividades económicas). Asimismo, ha de ponerse de relieve que resulta palmario que dichos crecimientos deben ajustarse a la capacidad de acogida del territorio y a la conservación de los valores ambientales existentes en cada municipio.

4.3.2 Los espacios naturales protegidos

En primer lugar, en este punto puede citarse a DEL CASTILLO MORA³⁸⁶, señalando como el origen de la protección jurídica de los espacios naturales protegidos la Cumbre de Rio de 1992 donde el gran paradigma entre espacio natural protegido y cambio global fue el de la conservación de la biodiversidad, pero tras la Cumbre de Rio+20 celebrada en el año 2012, el paradigma es una conservación activa, que procura su uso sostenible en el contexto de cambio global, concibiéndose actualmente a los espacios naturales protegidos como verdadero suministrador de

³⁸⁶ DEL CASTILLO MORA, D., *El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 26, septiembre-diciembre 2013, págs. 331 y ss.

servicios ecosistémicos (servicio de abastecimiento, servicio de regulación, servicios culturales, entre otros).

Desde el punto de vista conceptual, según dispone EUROPARC -España³⁸⁷ los espacios naturales protegidos son, en todo el planeta, una parte sustancial del capital más valioso e insustituible del que dispone la humanidad, cual es la vida y la naturaleza de la que forma parte. Como todos los países del mundo, España ha creado un sistema de espacios o áreas protegidas, constituido por parques nacionales, parques naturales, reservas de la biosfera y otras figuras de protección. Por su extensión, su desarrollo y su funcionalidad el conjunto de las áreas protegidas de España sitúa a nuestro país en una posición internacionalmente destacada, y representan un activo de inmenso valor para el bienestar de la sociedad.

Asimismo, como cuestión previa, respecto al origen de esta figura ambiental, como destaca ESTEVE PARDO³⁸⁸ *“el primer antecedente legislativo de la actual regulación sobre espacios naturales protegidos es la Ley de Parques Nacionales de 1916. Una ley que pensaba en espacios en los que concurrían valores paisajísticos o históricos-significativamente fue Covadonga el primero que obtuvo la declaración de parque natural- excepcionales... Esa Ley de 1916 era muy escueta y fue la Ley de Montes de 1957 la que desarrollo distintas categorías de espacios protegidos y de procedimientos para su declaración.*

En esa línea, abordamos el marco conceptual del término espacio natural protegido (ENP) desde su acuñamiento en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de

³⁸⁷ EUROPARC-España, *Revista técnica de los espacios naturales protegidos*, Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales, Boletín 36, noviembre 2013, pág. 4.

³⁸⁸ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.173.

Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres³⁸⁹, art. 10.1 que disponía la siguiente definición:

"Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley".

Además, siguiendo las determinaciones de la exposición de motivos de la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo, en las sociedades altamente industrializadas se ha extendido, desde los años 70, la preocupación de los ciudadanos y de los poderes públicos por los problemas relativos a la conservación de la naturaleza. El agotamiento de los recursos naturales a causa de su explotación económica incontrolada, la desaparición en ocasiones irreversible de gran cantidad de especies de la flora y la fauna y la degradación de aquellos espacios naturales poco alterados hasta el momento por la acción del hombre, han motivado que lo que en su día fue motivo de inquietud solamente para la comunidad científica y minorías socialmente avanzadas se convirtiera en los años 80 en uno de los retos más acuciantes.

Así, la Constitución Española plasmó en su art. 45 tales principios y exigencias. Tras reconocer que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva. Por su parte, PÉREZ ANDRÉS³⁹⁰ pone de relieve que *"La declaración de espacios*

³⁸⁹ BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989, vigente hasta el 15 de diciembre de 2007, fecha de entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (BOE. núm. 299, de 14 de diciembre de 2007).

³⁹⁰ PÉREZ ANDRÉS, A.A., *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, disponible en:

naturales protegidos como técnica de salvaguardia del medio ambiente plasma la eterna lucha de armonización de éste con el desarrollo. Desde 1918 en España con la declaración del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, y desde 1872 en Estados Unidos con la primera declaración mundial de un Parque Nacional, el de Yellowstone, se han sucedido las declaraciones en todo el mundo, en un intento de que el desarrollo desordenado del hombre no destruyera la naturaleza y pudiéramos conservar determinados territorios con valores naturales relevantes”.

LORA-TAMAYO VALLVE³⁹¹ por su parte, apunta que *“la planificación ambiental se encuentra regulada en España en la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo, con sucesivas modificaciones, y, a través de ella, como indica RODRÍGUEZ-CHAVES se viene a dar cumplimiento al mandato del art. 45 de la Constitución Española mediante la configuración de un sistema propio de planificación ambiental, acuñando nuevos instrumentos de planificación y gestión de espacios naturales protegidos”.*

Del mismo modo, atendiendo a la vigente normativa en materia de espacios protegidos, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad³⁹², art. 27, se establece la definición actual de espacios naturales

http://huespedes.cica.es/gimadus/00/TENSIONES_ORIGINADAS.htm, (consultada el 12 de marzo de 2014).

³⁹¹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente...* op.cit., pág. 124.

³⁹² Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada por el Real Decreto 1015/2013, de 20 de diciembre, por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, se traduce en el ordenamiento jurídico *español en los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

Con la incorporación de Croacia a la Unión Europea, se dicta la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia, y, a su vez, modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992.

Es necesario transponer al ordenamiento jurídico español estas últimas previsiones de la Unión Europea. En consecuencia, el objetivo de esta norma es modificar los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, para recoger los cambios que preceptúa la directiva comunitaria, así como actualizar el Anexo I, A) Especies cinegéticas, Aves, del Real Decreto 1095/1989, de 8 de

protegidos: *Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:*

- Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.
- Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

En otro orden, la habilitación competencial en la Comunidad Valenciana en materia de espacios naturales protegidos, el art. 49.1.10^a del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana otorga a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de estos espacios, entre otras, la tiene atribuida actualmente la consellería competente en materia de medio ambiente, y, en concreto, la Dirección General de Medio Natural es el centro directivo que ejerce las competencias en materia de espacios naturales y biodiversidad, gestión forestal y vías pecuarias, caza, pesca deportiva y gestión de parques naturales en el marco de la infraestructura verde del territorio.

Así, como apuntan ESTEVE PARDO³⁹³ y LÓPEZ RAMÓN³⁹⁴ la normativa sobre espacios naturales es fundamentalmente de origen autonómico, y conforme establece la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios

septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, de conformidad con los términos de la referida Directiva en su anexo II.

³⁹³ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.174.

³⁹⁴ LÓPEZ RAMÓN F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, págs.350 y ss.

Naturales (LENPCV), modificada por la Ley 5/2013, 23 diciembre³⁹⁵, según los recursos naturales o biológicos y de los valores que contengan los espacios naturales protegidos en la Comunitat Valenciana, se distinguen las siguientes categorías³⁹⁶ (art.3.1):

1. Parques Naturales
2. Paraje Natural Municipal³⁹⁷
3. Reservas naturales
4. Monumentos naturales
5. Paisajes Protegidos
6. Paisajes de Relevancia Regional

En ese sentido, como dispone la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, *“la Comunidad Valenciana se caracteriza por una notable diversidad de ambientes que, en conjunto, configuran un patrimonio natural rico y variado. Esta diversidad viene dada en parte por las características físicas del territorio valenciano, situado en la encrucijada entre sectores biogeográficos diversos y con un soporte físico variado en cuanto a geomorfología, clima, suelos, hidrogeología y otros factores. Esta circunstancia, ayudada por una historia ecológica compleja, es propicia a la variabilidad ambiental y, consecuentemente a la existencia de una notable biodiversidad. Prueba de ello es el extenso catálogo de especies animales y vegetales, uno de los más ricos de Europa,*

³⁹⁵ Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, de Organización de la Generalitat, vigente a partir del 1 de enero de 2014, DOCV núm. 7181 de 27 de diciembre de 2013. Con la reforma de la ley de espacios naturales operada con la citada Ley 5/2013, 23 diciembre, se elimina de la categoría de espacio natural protegido el sitio de interés.

³⁹⁶ La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, art. 29, clasifica 5 categorías de espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos:

- a. Parques.
- b. Reservas Naturales.
- c. Áreas Marinas Protegidas.
- d. Monumentos Naturales.
- e. Paisajes Protegidos.

³⁹⁷ La figura de Paraje Natural, art. 8, derogada por el art.135 de la Ley 5/2013, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, DOCV de 27 diciembre de 2013.

caracterizado por la abundancia de endemismos tan relevantes como los peces «Valencia hispánica» (*Samuruc*) y «*Aphanius iberus*» (*Fartet*), así como un considerable número de especies vegetales restringidas al territorio valenciano o a éste y su entorno inmediato”.

ORS MARTÍNEZ y VIÑALS BLASCO³⁹⁸, en relación con la promulgación de las normativas ambientales en la Comunidad Valenciana apuntan que “*la COPUT aprobó la ley valenciana de espacios naturales, y amparándose en ella, ese mismo año se declararon diversos Parajes Naturales gestionados por la COPUT, casi todos ellos zonas húmedas como: El Prat de Cabanes-Torreblanca, Lagunas de La Mata-Torrevieja, Salinas de Santa Pola, El Hondo, ante su inminente peligro de degradación y el Desierto de las Palmas. El apresuramiento en el procedimiento de estas declaraciones impidió una negociación satisfactoria con las partes directamente implicadas (propietarios del suelo y administraciones locales), lo que comprometió seriamente su gestión durante muchos años*”.

En definitiva, se desarrollan a continuación las distintas categorías de espacio natural protegido de conformidad con la normativa ambiental valenciana.

A. Los Parques Naturales

En primer término, atendiendo al marco conceptual de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, “*los parques naturales son áreas naturales que, en razón a la representatividad de sus ecosistemas o a la singularidad de su flora, su fauna, o de sus formaciones geomorfológicas, o bien a la belleza de sus paisajes, poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente y se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos. Asimismo, las actividades*

³⁹⁸ ORS MARTÍNEZ, J. y VIÑALS BLASCO, M^a.J., *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)*... op.cit., pág.7.

a realizar en estas áreas se orientarán hacia los usos tradicionales agrícolas, ganaderos y silvícolas, y al aprovechamiento de las producciones compatibles con las finalidades que motivaron la declaración de parque natural, así como a su visita y disfrute con las limitaciones necesarias para garantizar la protección y las actividades propias de la gestión del espacio protegido. Los demás usos podrán ser objeto de exclusión en la medida en que entren en conflicto con los valores que se pretenda proteger”.

En este punto, MUGA MUÑOZ³⁹⁹ destaca que la figura de protección ambiental de mayor importancia en la legislación española es la de Parque Nacional⁴⁰⁰, que podemos afirmar que es la figura equivalente a Parque Natural en la Comunidad Valenciana. Asimismo, revisando y actualizando a LORA-TAMAYO VALLVE⁴⁰¹ la planificación de los recursos naturales previamente clasificados se realiza en base a los siguientes instrumentos que otorga la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:

- Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁴⁰²

³⁹⁹ MUGA MUÑOZ, J. L., *El nuevo régimen jurídico de los parques naturales*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007, pág.782.

⁴⁰⁰ La figura de Parque Nacional se rige por su legislación específica, **Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales**, BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014.

“Esta figura se acerca en nuestro país a los cien años de historia, pues ya la Ley de 7 de diciembre de 1916 contempló la selección de un elenco de parajes excepcionales para la conservación de sus valores naturales y el disfrute y respeto de la sociedad. Tras casi un siglo de indudables transformaciones en múltiples ámbitos, la esencia de esta figura permanece inalterada en cuanto a la excepcionalidad y simbolismo que conlleva, aparte de su riqueza natural, un reconocimiento social generalizado y unos valores estéticos, culturales, educativos y científicos destacados. Es por ello que su conservación merece una atención preferente y la declaración de interés general del Estado”.

⁴⁰¹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente...* op.cit., pág.125.

⁴⁰² *Contenido y estructura del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* se determinarán reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades autónomas, debiendo formar parte del mismo, al menos, la información relativa a:

1. *El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición.*

- Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs)
- Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs)
- Planes especiales
- Normas de protección

Con todo, atendiendo a la guía sobre las afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana⁴⁰³, la ordenación ambiental de los recursos y espacios naturales se lleva a cabo mediante los siguientes instrumentos de ordenación:

- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs)⁴⁰⁴. Establecen la ordenación de los Parques Naturales y Reservas Naturales. La gestión de estos espacios se efectúa mediante los correspondientes PRUGs.

2. *El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.*
3. *El catálogo español de especies exóticas invasoras.*
4. *El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales.*
5. *El Inventario y la Estadística Forestal Española.*
6. *El Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres.*
7. *El Inventario Español de Caza y Pesca.*
8. *El Inventario Español de Parques Zoológicos.*
9. *El Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad.*
10. *Un Inventario de Lugares de Interés Geológico representativo, de al menos, las unidades y contextos geológicos recogidos en el Anexo VIII.*
11. *Un Inventario Español de Hábitats y Especies marinos.*

3. Formará igualmente parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad un Inventario Español de Zonas Húmedas, a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger los Planes Hidrológicos de Demarcación de la ley de aguas.

⁴⁰³ Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana... op.cit., pág.74.

⁴⁰⁴ Conforme al apartado 5 del art. 28 de la Ley 11/94, de 27 de diciembre, la iniciación del expediente de aprobación de un PORN determinará automáticamente la exigencia de informe favorable de la Consellería de Medio Ambiente para el otorgamiento de cualquier autorización, licencia o concesión que habilite para realizar actos de transformación de la realidad física o biológica en el ámbito del

- Estos instrumentos son los que suelen fijar un perímetro de protección de (500 metros, frecuentemente), donde se establecen limitaciones de uso.
- Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs).
- Establecen la ordenación de los Paisajes Protegidos.
- Planes especiales. Ordenan los Parajes Naturales Municipales.
- Normas de protección. Ordenan los Monumentos de Naturales.

Sentado lo anterior, se apunta la inseparabilidad, por así decir, entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente PORN de la zona, como tiene señalado el TSJCV en sentencia de 28 de febrero de 2011⁴⁰⁵, recogiendo la jurisprudencia del TC en sentencias núms. 102/95 y 163/1995.

Asimismo, en el ámbito de la planificación territorial y urbanística a nivel autonómico que nos interesa, la aprobación de los PRUGs corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma, debiendo informar previamente las Administraciones competentes en materia urbanística. En estos planes, conforme dispone la legislación estatal de espacios naturales, deben ser periódicamente revisados para su actualización, y fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque, y **como tiene reconocido el TSJCV sobre la subordinación del PRUG al**

plan. Reglamentariamente podrán establecerse los casos en que dicho informe deba sustituirse por una evaluación del impacto ambiental.

⁴⁰⁵ STJCV de 28 de febrero de 2011, Fundamento Jurídico 7º: *“El art. 15 Ley 4/89 contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad, por así decir, entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales de la zona, tal como se prevé esta figura en el art. 4 de la Ley como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su art. 2 y, señaladamente, la conciliación de la conservación del espacio con un ordenado aprovechamiento del mismo. La aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederle bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de 1 año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el art. 15 trata fundamentalmente de evitar y como, por lo demás, resulta también del art. 13,1 Ley andaluza. Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el art. 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan”.*

PORN, puede precisar, concretar, pormenorizar lo señalado en el PORN, se cita la sentencia 12 de julio de 2010⁴⁰⁶ en el recurso interpuesto contra el Decreto nº 229/2007, de 23 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó (Alicante).

Y, en esa misma línea, JORDANO FRAGA⁴⁰⁷ respecto a la modificación de los espacios naturales protegidos remite al art. 13 apartado 4 del TRLS 2008, que establece: “*Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación*”.

Del mismo modo, otra de las cuestiones que considero relevante poner de manifiesto es la contundente acotación del TS en relación con el sometimiento de los PRUGs a las determinaciones de los PORNs, a este respecto puede citarse la

⁴⁰⁶ STJCV de 12 de julio de 2010, Fundamento Jurídico 8º: “**Ahora bien, todo PORN suele remitirse expresa o indirectamente al PRUG para concretar su contenido en el espacio natural protegido por lo que en ocasiones no sólo tiene regulaciones imperativas sino meras recomendaciones o indicaciones, lo que no evita o impide, como es el caso, que tenga normas de directa aplicación o prohibiciones, en cuyo caso se imponen a las Administraciones Públicas, a los interesados y a las planificaciones derivadas. Debiendo justificar, en su caso o bien las excepciones que a ello se puedan hacer (pudiendo estar previsto en el PORN) o bien determinando, sin vaguedad, los casos en que esto es procedente, tal y como hacía el Decreto 77/2001, de 2 de abril. Por ello, en cada parque será el PRUG el que deba fijar de manera pormenorizada y concreta los usos permitidos y aprovechamientos autorizados, gestión de recursos naturales, etc. Y sin ambages podemos decir que las relaciones entre PORN y PRUG son de jerarquía, como señala STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 13Q). El PORN podemos decir es como un instrumento de ordenación, y el PRUG es de gestión o ejecución, grosso modo expuesto, por lo que el PORN actúa o puede hacerlo sobre un espacio o territorio más amplio que el PRUG que sólo es para un parque -natural o nacional-. En suma, respecto del PORN, el PRUG puede precisar, concretar, pormenorizar lo señalado en aquel, por regla general (...)**”.

⁴⁰⁷ JORDANO FRAGA, J., *El futuro del derecho ambiental*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental nº 24, 2013.

sentencia de 10 de mayo de 2012⁴⁰⁸ emitida en el recurso contra la aprobación del PRUG del Parque Natural de L'Albufera, que declara no ha lugar el recurso de casación interpuesto contra la STSJCIV de 6 de mayo de 2008, cuya para dispositiva es del siguiente tenor literal: *“Declaramos nula la Disposición derogatoria primera del referido Decreto. Declaramos igualmente nulos los arts. 35, Apartados 1 y 4: 36 d): y 73 a 81 el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera aprobado por aquél”*. Y, en este caso, el PRUG contradecía las disposiciones del PORN.

Con todo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad predica la indiscutible prevalencia de los instrumentos de ordenación ambiental (PORNs y PRUGs) sobre el planeamiento urbanístico, cuestión que hemos abordado en un epígrafe del capítulo 3 anterior, debiendo revisarse de oficio la normativa urbanística por los organismos competentes cuando sea incompatible con las determinaciones del PRUG, citándose a este respecto la controvertida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (conocida como sentencia del Hotel Algarrobo) de 21 de marzo de 2014⁴⁰⁹, Sala de lo Contencioso-Administrativo,

⁴⁰⁸ STS de 10 de mayo de 2012, Fundamento Jurídico 7º: *“...dada la naturaleza y finalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, establecida en los artículos 4 y 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, no pueden ser sus determinaciones rectificadas ni derogadas por el Plan Rector de Uso y Gestión, contemplado en el artículo 19 de la misma Ley, ya que el citado artículo 5 de la Ley 4/1989 establece que los planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, de manera que, cualquiera que sea el rango normativo del Plan Rector de Uso y Gestión no puede resultar contradictorio con el primero, aun cuando en su elaboración se hayan recabado los informes exigibles para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. No se trata de prevalencia de carácter temporal o de rango sino sustancial, debido a la finalidad de uno y otro Plan”*.

⁴⁰⁹ STSJA de 21 de marzo de 2014, contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. *“La decisión del Tribunal se fundamenta en que ambos sectores son suelo urbanizable, y que estaban incluidos en el anterior PORN de 1994, al que sustituye el PORN de 2008, en el nivel de zonificación D2, referido a suelos urbanizables cuyo desarrollo no resultaba a priori contrario a los valores del Parque Natural de Cabo de Gata Níjar. Y el Tribunal llega a la conclusión de que la Junta de Andalucía no ha ofrecido, ni en la memoria que acompaña al PORN de 2008, ni en los distintos informes*

Ponente Jorge Rafael Muñoz Cortés, que revoca parte del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Cabo de Gata, y reconoce la clasificación como suelo urbanizable de dos sectores incluidos dentro del parque.

Igualmente, por la interrelación con el tema que nos interesa, sobre el sometimiento a evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación ambiental, se indica que como quiera que la función de los PORNs es gestionar de forma directa el patrimonio natural, no deben de someterse a evaluación ambiental estratégica, y en ese sentido CASTILLA BELTRÁN⁴¹⁰ sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 relativa a la inaplicabilidad de la EAE a los PORNs y PRUGs, destaca lo siguiente:

*“Como podemos comprobar, dos de las finalidades principales de la EAE se encuentran aseguradas en los planes de gestión, por lo que **la realización de una evaluación ambiental a estos planes supondría una reiteración de ciertas medidas de protección ambiental que no aportaría nada nuevo a la consecución de su finalidad**, y así se expone en la sentencia: "como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo".*

*Todo esto sin mencionar otro presupuesto lógico contemplado tanto en la Exposición de Motivos de la derogada LEAE: **la aplicación principal de esta evaluación se encuentra en los planes y programas que previsiblemente vayan a causar un impacto negativo en el medio ambiente**, algo de lo que, aun esgrimiendo el principio de precaución o cautela (principio, por cierto, también inspirador de los PORN y del resto de planes de gestión, en virtud del artículo 2 de la LPNyB), **nunca pueden adolecer este tipo de planes”**.*

No obstante lo anterior, se cita la STS de 31 de octubre de 2014, dictada en el recurso contra la resolución de la Secretaria de Estado de Cambio Climático de 23 de

incorporados al expediente aparece la más mínima justificación para el cambio en la zonificación de los sectores ST-1 y ST-2”.

⁴¹⁰ CASTILLA BELTRÁN, R., *Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate), sobre la evaluación ambiental estratégica en planes de ordenación de los recursos naturales y planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 25 de noviembre de 2014, pág.5.

diciembre que acordó **no someter a evaluación de impacto ambiental el Proyecto de “Restauración de Marisma Sur de Colindres (Cantabria)”**, anulando la sentencia la resolución impugnada y ordenando al órgano ambiental que someta este proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Ello, como señala DE LA VARGA PASTOR⁴¹¹ por cuanto la última decisión de que los proyectos se sometan a EIA no solamente vienen tomadas por la Administración General del Estado, sino que existen casos en los que la decisión de la normativa autonómica debe ser asumida por el Estado, y por lo tanto, aunque el Estado considere que un proyecto no debe someterse a EIA, si la normativa autonómica así lo exige (como en el caso la Comunidad Autónoma de Cantabria), el Estado tiene la obligación de asumirlo.

1. Los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana

En primer término, considerando que parte de este trabajo pretende compilar las afecciones legales con incidencia en la planificación, se expone a continuación un listado con la totalidad de Parque Naturales⁴¹² declarados en el ámbito de la CV:

1. PN Chera Sot de Chera
2. PN Desert de les Palmes
3. PN El Fondo
4. PN El Montgó
5. PN Font Roja
6. PN Hoces del Cabriel
7. PN Illes Columbretes⁴¹³

⁴¹¹ DE LA VARGA PASTOR, A., *Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2014*, Jurisprudencia al día, Actualidad Jurídica Ambiental, (consultada el 18 de diciembre de 2014).

⁴¹² *Listado de Parques Naturales CV*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/parques-naturales/listado-resumen>, (consultada el 20 de abril de 2014).

⁴¹³ MIRA, A., *Espacios naturales: Las Islas Columbretes*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1991, pág. 140.

8. PN Lagunas de la Mata-Torrevieja
9. PN L'Albufera⁴¹⁴
10. PN Marjal de Pego-Oliva
11. PN Penyalgosa
12. PN Penyal d'Ifac
13. PN Prat de Cabanes-Torreblanca
14. PN Puebla de San Miguel
15. PN Salines de Santa Pola
16. PN Serra Calderona
17. PN Serra de Mariola
18. PN Serra d'Espadà
19. PN Serra d'Irta
20. PN Serra Gelada
21. PN Tinença de Benifassà
22. PN Túria

En este punto, se considera de interés abordar el conflicto de competencias entre administraciones que puede suscitarse con la declaración autonómica de parque

MIRA en el año 1991 afirmaba, *"De entre nuestros ecosistemas litorales, las Islas Columbretes son un caso aparte por sus peculiaridades geológicas y biológicas. Un espacio natural ampliamente reivindicado y justamente propuesto como merecedor de una protección específica"*.

⁴¹⁴ El Parque Natural de l'Albufera fue el primer parque declarado en la Comunidad Valenciana, constituye uno de los humedales costeros más representativo y valioso de la Comunidad Valenciana y de la cuenca mediterránea. Con una superficie de 21.120 hectáreas, se encuentra situado a tan solo 10 Km de Valencia. Su proximidad y facilidad de acceso lo convierten en una perfecta excusa para abandonar la ciudad y practicar la observación de la naturaleza. Durante todo el año, la gran biodiversidad de este espacio natural protegido permite observar una importante variedad de fauna y flora. Engloba los municipios de Valencia, Alfafar, Sedaví, Massanassa, Catarroja, Albal, Beniparrell, Silla, Sollana, Sueca, Cullera, Albalat de la Ribera y Algemesí.

L'Albufera fue declarada Parc Natural en 1986, y desde 1989 está reconocida como "Humedal de importancia Internacional", figura derivada de la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", celebrada en RAMSAR (Irán) el 2 de febrero de 1971. Además es parte integrante de la Red Natura 2000 - al haber sido declarada como "Zona de especial protección de las Aves" (ZEPA) en 1990 y seleccionado como "Lugar de Importancia Comunitaria" (LIC) desde 2001. Además, algunas partes de su ámbito han sido también declaradas como "Microrreserva de Flora" y como "Reserva de Fauna".

natural, y, en ese sentido, cítese la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1998⁴¹⁵ (recurso 13384/1991) que, en síntesis, dispone que la “*Declaración autonómica de Parque Natural que afecta a zonas o porciones de dominio público estatal. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la titularidad del dominio no es obstáculo para que otros poderes públicos ejerzan sus competencias sobre el territorio, por lo que no es contrario a derecho que una Comunidad Autónoma declare Parque Natural con las limitaciones que esto conlleva a una porción del dominio marítimo estatal. (La declaración es anterior a la Ley 4/1989)*”.

En otro orden, desde mi punto de vista, considero que deben conocerse y utilizarse las herramientas disponibles para la adecuada elaboración de la documentación planimétrica, observándose para ello la cartografía de la Red de Parques Nacionales disponible en la web del Ministerio de Medio Ambiente, <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/sig/>, y la útil información del Sistema de Información Territorial de la Consellería competente en espacios naturales

⁴¹⁵ STS de 16 de enero de 1998 dictada en el recurso contra la declaración de Parque Natural de una determinada zona del Cabo de Gata-Níjar en la provincia de Almería. “*Fundamento de Derecho 4º: No puede pasarse por alto el dato de que la Ley estatal 4/1989 invocada es posterior al Decreto autonómico que se impugna que lleva fecha de 23 de diciembre de 1987. Pero además de ello y de que un estudio del Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo 13.7) y del Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, sobre traspaso de competencias lleva a la conclusión de que la Junta de Andalucía es competente en materia de Parques Naturales, el argumento que se estudia no puede ser acogido, por cuanto no existe una correlación directa entre la titularidad del dominio público y las funciones o en su caso las competencias para ejercer potestades públicas sobre dicho territorio. Así lo ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y señaladamente la Sentencia 103/1989, de 8 de junio, que sigue la doctrina de las Sentencias anteriores 77/1984 y 227/1988. A tenor de esa declaración la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la sustenten*”.

En consecuencia, al menos en las fechas de autos obviamente anteriores a la Ley estatal 4/1989, habida cuenta de que la Junta de Andalucía tiene competencia para la declaración de Parques Naturales, no fue contrario a Derecho que esa declaración recayera sobre determinadas porciones del dominio público de titularidad estatal”.

protegidos, <http://www.citma.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial/espacios-naturales-protegidos>.

Además, BELLIDO MILIO⁴¹⁶ apunta que esta figura de protección es un caso negativo de evolución de la legislación hacia una mayor restricción, como podría ser la derogación de las normativas reguladoras de los ámbitos de los PORNs fuera del espacio natural protegido (parque natural), esto es, la modificación del art. 33 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales (LENPCV) por la Ley 5/2013, ha supuesto en muchos casos la introducción de unas restricciones de usos en un gran número de municipios que en principio pueden no estar justificadas. En ese sentido, el art. 33.3 LENPCV modificado dispone:

“Fuera de suelo urbano sólo se podrá autorizar casetas de aperos e instalaciones agrícolas, equipamientos socio-culturales y deportivos, explotaciones ganaderas, alojamientos turísticos y de restauración, construcciones relacionadas con el aprovechamiento medioambiental, así como la rehabilitación de edificaciones antiguas para uno de esos usos o vivienda. Así mismo se podrá dar licencia para instalaciones de producción de energía eléctrica con potencia no superior a 20 MW, que estarán sometidas en todos los casos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.”

En síntesis, en esos ámbitos se prohíbe las viviendas unifamiliares aisladas y la implantación de industrias fuera del suelo urbano bajo ninguna circunstancia, sin hacer distinciones dentro de cada municipio entre zonas con unos valores u otros. Estas limitaciones pueden estar justificadas en determinadas zonas, pero en principio no parece que lo estén de manera indiscriminada en todo el ámbito de todos los PORN fuera de los parques naturales.

Sentado lo anterior, si un término municipal se encuentra afectado por un PORN, que es el instrumento de ordenación territorial que regula la protección de los terrenos del parque natural, y por el instrumento de desarrollo, PRUG, debe adecuarse el planeamiento vigente del municipio a las determinaciones del PORN, clasificando los

⁴¹⁶ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.5.

terrenos incluidos en el PORN como suelo no urbanizable de especial protección, dado que deben mantenerse en su estado natural y preservarse de cualquier transformación. En la práctica, puedo apuntar, que los municipios no revisan ni adaptan su planeamiento a la entrada en vigor de un PORN, lo que genera disfunciones en el desarrollo de ámbitos previstos en el plan, y vienen a revisarlo por otras cuestiones, determinaciones obsoletas, actualización y adaptación normativa, desarrollo de nuevos crecimientos urbanísticos...etc.,

En resumen, a mi juicio, el planeamiento general de cada municipio ha de adecuarse a las determinaciones del PORN para evitar, por ejemplo, desclasificaciones de sectores o de parte de ellos en la fase autonómica de tramitación y aprobación del planeamiento, esto es, una vez aprobado el plan por el Ayuntamiento, toda vez, que la propuesta de ordenación devenga inviable ambientalmente y sea incompatible con las determinaciones del citado instrumento de planificación ambiental.

B. El Paraje Natural Municipal

La segunda categoría de ENP es la figura de Paraje Natural Municipal (PNM), definida en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, Ley 11/1994, de 27 de diciembre, y posteriormente ha sido desarrollada por la Ley 161/2004, 3 septiembre, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales⁴¹⁷. A este respecto, el art. 9.1 LENPCV dispone, “*constituirán parajes naturales municipales las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales*”, esto es, en palabras de BELLIDO MILIO⁴¹⁸ que se declaren por sus valores

⁴¹⁷ DOCV núm. 4837, de 8 de septiembre de 2004.

⁴¹⁸ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.4.

científicos, ecológicos, paisajísticos o educativos, con la finalidad de atender a la protección, conservación y mejora de su fauna, flora, diversidad genética, constitución geomorfológica o especial belleza.

Así, abordando el régimen de usos, únicamente se admitirán en estos parajes los usos y actividades compatibles con las finalidades que motivaron su declaración, excluyéndose la utilización urbanística de sus terrenos, pudiéndose limitar el aprovechamiento de los recursos naturales y los usos tradicionales, así como las visitas y actividades de recreo. Asimismo, el Gobierno Valenciano regula las relaciones de cooperación, mutua asistencia y coordinación entre la administración de la Generalitat y los municipios que cuenten con parajes naturales municipales para la mejor gestión medioambiental de los mismos, por los correspondientes ayuntamientos. En este punto, sobre la limitación de la autonomía local con la declaración de paraje natural por la Administración Autonómica se trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 95/2014, de 12 de junio de 2014⁴¹⁹, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de

⁴¹⁹ Fundamento Jurídico 8º: *“En efecto, el detalle de las limitaciones a las competencias locales procede, no de la Ley misma, sino de los planes y medidas que deben ser adoptados en su aplicación. Son de especial importancia, en este punto, el **plan de ordenación de los recursos naturales del parque Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, plan que es aprobado mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, y el plan rector de uso y gestión del parque, adoptado por la Consejería de Medio Ambiente, como vimos antes (arts. 26, 27 y 32 de la Ley 8/1991). Disposiciones ambas que, junto con las demás medidas o actos de gestión del parque que afecten a la autonomía local, son susceptibles de control por parte de los Tribunales de justicia, en particular los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta forma, mediante el control judicial de los actos de aplicación de la Ley castellano-leonesa 1/2010 puede evitarse un ejercicio de la competencia autonómica que llegue a vulnerar la autonomía que la Constitución garantiza al ayuntamiento donde se localiza, en parte, el parque natural. **Lesión de la autonomía que no se produce por la mera previsión normativa de las medidas de protección del espacio natural declarado por la Ley objeto del conflicto**, tal y como hemos razonado anteriormente (ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 6). Son los tribunales del Poder Judicial los que, por mandato constitucional (art. 106.1 CE), controlan la legalidad de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de protección medioambiental del territorio. Todas las razones anteriores llevan a la conclusión de que la Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Covaleda (Soria)”.***

Covalada (Soria), en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, que en definitiva concluye sobre la constitucionalidad de la Ley autonómica que pondera adecuadamente el interés supralocal concurrente en la declaración de parque natural y prevé la participación de los municipios afectados en la gestión del espacio natural protegido.

Asimismo, la gestión de los PNM corresponde al ayuntamiento o ayuntamientos promotores. Para canalizar la participación de los propietarios, así como la de otros intereses sociales o económicos implicados, se establece un Consejo de Participación del Paraje como órgano consultivo, colaborador y asesor, donde necesariamente estarán representados el Ayuntamiento y la Consellería competente. Además, se establecen procedimientos de cooperación con la Administración Autonómica entre los que se encuentran la asistencia técnica, la programación de actuaciones: líneas específicas de ayuda, así como el fomento de la participación de órganos y entidades públicas o privadas, tales como fundaciones, patronatos, asociaciones, etc.

Conforme a los datos obrantes en la página web⁴²⁰ de la administración autonómica competente, hasta la fecha hay declarados, mediante diferentes acuerdos del consell, 72 parajes, y en cuanto a número la provincia de Valencia tiene 37 espacios, Castellón 20 y Alicante 15 parajes.

En resumen, considero oportuno destacar otra de las afecciones legales que condicionan la planificación territorial y urbanística, los PNM, y para la elaboración de la ordenación urbanística del planeamiento debe observarse la cartografía de esa figura de protección disponible en la web de Consellería competente en espacios

⁴²⁰ Información disponible en:

<http://www.citma.gva.es/web/parajes-naturales-municipales/introduccion-pnm-s>. (consultada el 15 de abril de 2015).

naturales protegidos, Sistema de Información Territorial,
<http://www.citma.gva.es/web/parajes-naturales-municipales/cartografia-pnm>.

C. Las reservas naturales

Siguiendo con el análisis de las distintas categorías de espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana, se indica que he tenido que acudir directamente como fuente de información a la legislación sectorial en la materia, dado que la consultada la página web de la consellería competente la materia no figura recogida las reservas naturales en la relación de espacios protegidos.

Así, el art. 10 LENPCV regula las reservas naturales y dispone: *“son espacios naturales cuya declaración tiene como finalidad la preservación íntegra de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geomorfológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una valoración especial y se quieren mantener inalterados por la acción humana”*. En cuanto al régimen de usos de estos espacios, se indica que en las reservas naturales podrán restringirse toda clase de usos y aprovechamientos, y se limitará la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación haya sido expresamente considerada compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger. Con carácter general está prohibida la recolección de material biológico o geológico, con excepción de aquellos casos en que, por razones educativas o de investigación, se autorice expresamente la misma. Del mismo modo, se consideran reservas naturales los espacios marinos naturales calificados como reservas marinas⁴²¹, de acuerdo con su normativa específica.

⁴²¹ En la Comunidad valenciana únicamente existen declaradas reservas naturales en espacios marinos:

- Reserva Natural Marina de Irlta,
- Reserva Natural de las Islas Columbretes
- Reserva Natural Marina de la Isla de Tabarca
- Reserva Natural Marina del Cabo de San Antonio

En síntesis, se pone de relieve otra categoría de ENP en la Comunidad Valenciana, las reservas naturales, únicamente marinas, que deben respetarse para preservar los valores ambientales merecedores de protección, y dada la particularidad de sus emplazamientos, en especial prevenir la contaminación de las aguas, vertidos y pérdida de biodiversidad.

D. Los monumentos naturales

La cuarta categoría de ENP recogida en la normativa sectorial de la Comunidad Valenciana es la figura de monumento natural definido en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, art. 11, definido como *“espacios o elementos de la naturaleza, incluidas las formaciones geomorfológicas y yacimientos paleontológicos, de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial por sus valores científicos, culturales o paisajísticos. En estos espacios no se admitirá ningún uso o actividad, incluidos los tradicionales, que ponga en peligro la conservación de los valores que motivaron su declaración”*.

Con todo, hasta la fecha únicamente, según la toma de datos de la página web de la consellería competente, se ha declarado un monumento natural denominado el Camí dels Pelegrins⁴²² (el camino de los peregrinos) con fecha 13 de abril de 2007 en la provincia de Castellón, consistente en un arduo recorrido de 36 km que nos adentra en el Macizo del Penyagolosa.

Consiguientemente, considero de interés apuntar otra de las afecciones legales que condicionan la planificación territorial y urbanística, los monumentos naturales, y

⁴²² Decreto 40/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se declara El Camí dels Pelegrins de les Useres como Monumento Natural, DOCV núm. 5.492, de 18 de abril de 2007.

*“Este recorrido transcurre entre los municipios les Useres, Lluçena del Cid, Xodos y Vistabella del Maestrat, representa la **vía de comunicación por excelencia entre las comarcas costeras y las del interior de Castellón**. La disposición de las sierras que atraviesa, paralelas a la costa, proporcionan una alternancia entre clima mediterráneo y continental, que unido a la combinación de sustratos calcáreos y silíceos le confieren una gran diversidad de especies botánicas y fauna. Por el transcurre uno de los rituales más ancestrales de toda la Comunidad Valenciana”*.

para la elaboración de la ordenación urbanística del planeamiento debe observarse la cartografía de esa figura de protección, disponible en la web de Consellería competente en materia de espacios naturales protegidos, Sistema de Información Territorial,

<http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/cartografia-de-monumentos-naturales>.

E. Los paisajes protegidos

En primer término, abordamos el concepto de paisaje protegido conforme a lo dispuesto en el art. 13 LENPCV, son espacios tanto naturales como transformados, esto es, rurales o urbanos, merecedores de una protección especial, bien como ejemplos significativos de una relación armoniosa entre el hombre y el medio natural, o bien por sus especiales valores estéticos o culturales. En cuanto, al régimen de protección de estos espacios está dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socioeconómicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia. Además, en la utilización de estos espacios se compatibilizará el desarrollo de las actividades rurales tradicionales en los mismos con el uso social a través del estudio, la enseñanza y el disfrute ordenado de sus valores. En Comunidad Valenciana, se han declarado los siguientes:

- Serra del Maigmó y Serra del Sit
- Puigcampana y el Ponotx
- La Solana de Benicadell
- Serpis
- Sierra de Bernia y Ferrer
- Les Sorts
- Desembocadura del Millars
- La Ombria de Benicadell

En definitiva, se hace necesario recoger otra de las afecciones legales a considerar para la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico, los paisajes protegidos, que condicionan cualquier desarrollo urbanístico en los terrenos incluidos en el ámbito del monumento, y, en todo caso, para la elaboración de la ordenación urbanística del planeamiento debe observarse la cartografía disponible en la web de Consellería competente en materia de espacios naturales protegidos, Sistema de Información Territorial, <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/cartografia-de-paisajes-protegidos>.

F. Otras Áreas de Protección

Continuando con el análisis de las distintas categorías de espacios naturales protegidos en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, hemos de referirnos también a otras áreas de protección definidas en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, como son las zonas húmedas, las cuevas y las vías pecuarias.

1. Las zonas húmedas catalogadas. La particularidad de los Humedales RAMSAR

En este punto, ESTEVE PARDO⁴²³ sobre estos espacios protegidos destaca que *“la posición del Derecho ante las zonas húmedas-pantanos, marismas, lagunas, aguas encharcadas- ha variado por completo en los últimos cuarenta años y expresa bien a las claras la nueva precepción social de estos recursos y su consideración medioambiental..... pasando de lugares malsanos a ser santuarios de la naturaleza* ⁴²⁴. En esa misma línea, AMENÓS, PEÑALVER y TOLDRÀ⁴²⁵ afirman que con el

⁴²³ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.198.

⁴²⁴ En ese sentido el art. 103 de la ley de Aguas de 1985 ya establecía limitaciones a las actividades en zonas húmedas, y, en concreto, las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que puedan afectar a zonas húmedas deben contar con autorización expresa de la administración competente.

tiempo han pasado de ser unas zonas insalubres que había que eliminar a espacios que hay que conservar de todas formas. De hecho, apuntan que en el año 1996 habían desaparecido la mayor parte de humedales mediterráneos.

En primer término, a nivel internacional, el derecho comunitario regula la conservación de los humedales mediante el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, es un tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971, en la ciudad iraní de RAMSAR (de allí su sobrenombre), entrando en vigor en 1975. Este Convenio integra, en un único documento, las bases sobre las que asentar y coordinar las principales directrices relacionadas con la conservación de los humedales de las distintas políticas sectoriales de cada Estado. Actualmente cuenta con 164 Partes Contratantes (Estados miembros) en todo el mundo, aunque esta cifra varía al alza de manera continuada. La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es la depositaria del Convenio, y España es Parte contratante de este Convenio desde 1982⁴²⁶, siendo la actual Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del MAGRAMA la Autoridad administrativa del mismo en nuestro país⁴²⁷.

Así, como ha puesto de relieve LÓPEZ RAMÓN⁴²⁸ cuando un país se adhiere al Convenio de RAMSAR contrae una serie de compromisos generales de conservación y uso racional de sus humedales, pero también tiene la obligación más concreta de

⁴²⁵ AMENÓS A., PEÑALVER A., y TOLDRA LL., *Els drets del Medi Ambient...* op.cit, pág.48.

⁴²⁶ *Instrumento de Adhesión*, BOE núm. 199 de 20 de agosto de 1982, e incluyó entonces dos zonas húmedas en la Lista de Humedales de Importancia Internacional: Doñana y las Tablas de Daimiel.

⁴²⁷ *Humedales españoles incluidos en la lista RAMSAR*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, disponible en:
<http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/buscadorhumedales.aspx>, (consultada el 20 de abril de 2015).

⁴²⁸ LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007, pág.576.

designar al menos un humedal para ser incluido en su Lista de Humedales de Importancia Internacional, también conocida como Lista RAMSAR.

En un segundo rango normativo, se aborda el concepto vigente de este espacio protegido en la Comunidad Valenciana, “*son zonas húmedas las marismas, marjales, turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, de aguas estancadas o corrientes, dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales, debidamente catalogadas*”, según la redacción dada al art. 15.1 LENPCV por el art. 136 de la Ley 5/2013, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. En este punto, se destaca que con la nueva definición dada a las zonas húmedas añadiendo el termino catalogadas, a mi juicio, han quedado desprotegidas determinados humedales que presentan los mismo valores ambientales y mercedores de proteccion juridica que las zonas catalogadas. En palabras de MIRACLE SOLÉ⁴²⁹, en el año 1991, con anterioridad a la regulacion normativa de estos espacios, advertia de la desnaturalizacion de estos ambientes, y apelaba a “*la gestion urgente de estos ambientes planteando el problema de regresion de todo el conjunto de estas comunidades dentro de una prespectiva amplia de planificacion territorial*”.

En este punto, sobre la protección los humedales debidamente catalogados, considero de interés traer a colación la sentencia del TSJCV núm. 484/2001 de 21 de abril, que estimó el recurso formulado por una asociación ecologista contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Masamagrell (Valencia) de 30 de enero de 1997, de aprobación y adjudicación del PAI del sector residencial 1 “P-ZMT”, anulándolo, dado que dicha sentencia calificaba de marjal la zona afectada por el PAI, clasificándola de suelo no urbanizable de especial protección. Recurrida la sentencia ante el TS, fue confirmada por sentencia de 5 de mayo de 2004. En consecuencia, el Gobierno

⁴²⁹ MIRACLE SOLÉ, M^a.R., *Ecosistemas valencianos: las zonas húmedas litorales*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2^a Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1991, pág.81.

Valenciano por Acuerdo de 10 de septiembre de 2002, aprobó el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana e incluyó el espacio natural declarado como zona húmeda por sentencia judicial (Marjal de Rafalell y Vistabella).

Asimismo, puede citarse la STS 10 de diciembre de 2012 dictada en el recurso de casación 2838/2009 interpuesto por la Asociación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza Acció Ecologista- Agró, contra la sentencia de 2 de marzo de 2009 del TSJCV en el recurso contra el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial de Mejora, Proyecto de Urbanización y Proposición jurídico-económica del Programa de Actuación Integrada Benicasim-Golf, Cuadro de Santiago⁴³⁰, adoptado por el Pleno Extraordinario del Ayuntamiento de Benicasim (Castellón) el 15 de diciembre de 2005, cuyo Fundamento de Derecho 6º dispone lo siguiente:

“El hecho de que una zona húmeda, que, conforme a lo establecido en el artículo 111.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por RDL 1/2001, de 20 de julio, son las pantanosas o encharcadizas, incluso creadas artificialmente, no esté incluida en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas o en el Catálogo correspondiente que, al efecto, se apruebe en las Comunidades Autónomas en uso de su potestad para establecer normas adicionales de protección, no puede ser obstáculo para la debida conservación y restauración de dichas zonas húmedas, pues la protección dispensada por el citado precepto de la Ley de Conservación de Espacios Naturales no deriva de su inclusión en el Inventario Nacional o en los Catálogos autonómicos sino de su condición de humedal, lo que en el caso enjuiciado está admitido y resulta acreditado de la prueba documental y pericial practicada en el proceso sustanciado, protección que se hace imposible si el humedal se clasifica por el planeamiento urbanístico como suelo urbanizable, aun cuando sea destinado a Parque Público,....

El que en el apartado 4 del mismo precepto autonómico se contemple el Catálogo autonómico de zonas húmedas, al igual que sucede, respecto del Inventario con el artículo 25 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de Espacios Naturales, no es razón, como hemos indicado, para

⁴³⁰ Actualmente se encuentra en tramitación del expediente de modificación del Catálogo de Zonas Húmedas aprobado en 2002, en virtud de la Orden 11/2015, de 9 de abril, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de **modificación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, para la declaración como espacio protegido de entre otras zonas, el Cuadro de Santiago en el término de Benicasim (Castellón).**

dejar de evitar el desarrollo urbanístico en una zona húmeda, cual sucede con el denominado "Cuadro de Santiago" de Benicasim, razón por la que este segundo motivo de casación debe también ser estimado".

En resumen, desde mi punto de vista, cuando una determinada zona tenga valores acreditados que le otorguen la condición de humedal y, por tanto, deba preservarse de cualquier actuación, la administración ambiental competente debería iniciar el expediente de modificación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana, y en unidad de acto, dictar medidas cautelares de suspensión de cualquier intervención sobre el espacio natural. Con ello se evitaría la litigiosidad por parte de las asociaciones de defensa del medio ambiente, se cumpliría con las políticas europeas ambientales, garantizando, en definitiva, la conservación de las zonas húmedas de nuestro país.

Así, las zonas húmedas protegidas son exclusivamente las que figuran en el Acuerdo de 10 de septiembre de 2002, del Gobierno Valenciano, de aprobación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana⁴³¹, a partir de cuyos datos se ha elaborado este listado:

1. Marjal de Peñíscola
2. Parque Natural del Prat de Cabanes
3. Marjal de Nules-Burriana

⁴³¹ Catálogo de zonas húmedas modificado por:

- Corrección de errores del Acuerdo de 10 de septiembre de 2002, del gobierno Valenciano, de aprobación del Catálogo de Zonas húmedas de la Comunidad Valenciana. DOCV núm. 4.336, de 16 de septiembre de 2002.
- Acuerdo de 5 de septiembre de 2008, del Consell, por el que se modifica el anexo del Acuerdo de 10 de septiembre de 2002, aprobatorio del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, en la parte que afecta al término municipal de Peñíscola.
- Resolución de 25 de enero de 2011, por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de RAMSAR las siguientes zonas húmedas españolas: Ría de Villaviciosa, Lagunas de Campotejar, Lagunas de las Moreras, Saladas de Sástago-Bujaraloz y Tremedales de Orihuela.
- Resolución de 9 de marzo de 2011, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 48 humedales de la Comunitat Valenciana.

4. Marjal i Estany d'Almenara
5. Marjal dels Moros
6. Marjal de Rafalell y Vistabella
7. Parque Natural de l'Albufera de València
8. Marjal i Estany de la Ribera Sud del Xúquer
9. Marjal de la Safor
10. Parque Natural de la Marjal de Pego-Oliva
11. Els Bassars-Clot de Galvany
12. Parque Natural del Fondo d'Elx
13. Els Carrissars d'Elx
14. El Hondo de Amorós
15. Desembocadura del Riu de la Sénia
16. Desembocadura del Riu de les Coves
17. Desembocadura del Millars
18. Clot de la Mare de Déu
19. Desembocadura y Frente Litoral del Xúquer
20. Desembocadura del Riu Xeraco
21. Desembocadura del Riu Bullents
22. Desembocadura y Frente Litoral del Riu Racons
23. Desembocadura del Riu de l'Algar⁴³²

⁴³² En esta zona de la Desembocadura del Riu de l'Algar se aprobó en 2006 un desarrollo urbanístico que fue **anulado judicialmente por Sentencia del TS de 10 de mayo de 2013, Recurso 4804/2009**, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate, que anuló el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 31 de enero de 2006 de aprobación definitiva del expediente de **modificación Puntual del Plan General, Homologación y Plan Parcial Sector 11 "El Algar", de la localidad de Altea (Alicante)**, así como contra la Resolución del Director General de Planificación y Ordenación Territorial, de 24 de marzo de 2006, por la que se ordena la publicación del acuerdo anterior. *"En este caso el principal motivo que fundamenta el fallo judicial fue el incumplimiento del condicionado ambiental impuesto en la Declaración de Impacto Ambiental de 3 de diciembre de 2004 dictada por la Consellería de Territorio y Vivienda, dado que la aprobación definitiva del proyecto urbanístico estaba vinculada a la desclasificación de los suelos públicos incluidos en el Plan*

24. Desembocadura y Frente Litoral del Segura
25. Meandros Abandonados del Río Segura
 - Meandro La Noria
 - Meandro Algorfa
 - Meandro La Jacarilla
26. El Barchell
27. Nacimiento del Riu Verd
28. Ullal de l'Estany del Duc
29. Font dels Sants
30. Fonts de l'Algar
31. Dehesa de Soneja
32. Lagunas de Segorbe
 - Butrera

Parcial El Álamo, sobre un total de 4.622.643 m² que serán clasificados como suelo no urbanizable de protección paisajística y forestal, ...se llevará a cabo la inclusión de estos terrenos en el Catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Alicante.

*En efecto, como venía aceptado e indiscutido, **el condicionado de la Evaluación Ambiental, esto es, la vinculación de la modificación del Plan a la desclasificación de 4.622.643 metros cuadrados de suelo público, incluido en el Plan Parcial El Aramo, no puede posponerse al acuerdo de aprobación definitiva**, que fue lo que sostuvo en su contestación a la demanda, sin razón, la Administración de la Comunidad Autónoma, aduciendo que las condiciones ambientales se configuran como obligaciones que recaen sobre el órgano sustantivo en atención a la consecución de determinados objetivos de carácter medioambiental, pero que no tienen por qué ser necesariamente cumplidas con carácter previo, especialmente si el propio acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo no los recoge entre sus consideraciones técnico jurídicas. Es de notar aquí, en una suerte de paréntesis, que la Evaluación de Impacto Ambiental de los instrumentos urbanísticos y de ordenación territorial venía contemplada en el Reglamento de Impacto Ambiental de la Generalidad Valenciana (Decreto 62/1990).*

Aparte de la mención que se hace a la Declaración en los antecedentes del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo aprobatorio de la modificación, la implicación del condicionamiento ambiental fue preterida en los fundamentos del acuerdo de dicho órgano aprobatorio de la modificación, olvidando el carácter vinculante de la Declaración, al no constar que se suscitase discrepancia al respecto. Es más, del examen de las actuaciones resulta que fue el propio Ayuntamiento quien propuso la desclasificación de suelo con importantes valores paisajísticos y geomorfológicos « en compensación a la nueva clasificación que se propone », y así se recoge en la resolución”.

- Gabacho
 - La Rosa
 - Portillo
33. Lavajos de Sinarcas
 34. Laguna de San Benito
 35. Laguna y Saleros de Villena
 36. Laguna de Salinas
 37. Salines de Calp
 38. Saladar d'Aigua Amarga
 39. Parque Natural de Las Salinas de Santa Pola⁴³³
 40. Parque Natural de Las Lagunas de La Mata-Torrevieja
 41. Balsa de Chóvar
 42. Embalse de Embarcaderos
 43. Embalse de la Vallessa
 44. Embalse del Bosquet de Moixent
 45. Embalse de Relleu
 46. Embalse de Tibi

⁴³³ Cito por su interés la sentencia del TS de 30 de junio de 2009 por la que se anula el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja y el Fondó) (DOGV nº 4504, de 21 de mayo de 2003), cuyo FJ 5º dispone:

*...“el criterio establecido es que las denominadas **zonas periféricas de protección de los Espacios Naturales Protegidos, solo y exclusivamente pueden ser declarados por ley**: y, en consecuencia, en el supuesto, posible excepcionalmente, de que existiera algún Espacio Natural no creado por ley, obvio que el mismo no podrá establecer zonas de protección.*

*En consecuencia, como en la STS de precedente cita, **el Decreto impugnado pretende la ordenación de las zonas periféricas de protección del Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja (dentro del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante) sin que una norma con rango de ley declarara el mismo, y sin que ---aquí lo significativo--- una norma de dicho rango creara las zonas periféricas de protección del citado Parque Natural. Esto es, como se expone en el desarrollo del motivo, del artículo 18 de la LCEN se deduce tanto una reserva formal de ley (que impone el precepto con rango de ley para las citadas zonas limitadoras) como una reserva material de ley (por cuanto se exige la regulación por ley ---en la norma de creación--- del Espacio Natural Protegido)“.***

47. Embalse de Elda

48. Embalse d'Elx

Sentado lo anterior, respecto al contenido de este Catálogo de zonas húmedas⁴³⁴ se indica que contiene la delimitación de dichas zonas y las cuencas en que el planeamiento urbanístico debe adoptar especiales precauciones con el fin de garantizar su conservación y donde la planificación hidrológica habrá de prever las necesidades y requisitos para la restauración y conservación de la zona húmeda en la que viertan y las actuaciones hidrológicas en el ámbito de las competencias autonómicas deberán prever las necesidades y requisitos para la restauración y conservación de la zona húmeda a la que afecten.

Del mismo modo, la normativa reguladora en materia de estos espacios protegidos en la comunidad valenciana establece que *“Las zonas húmedas deben ser preservadas de actividades susceptibles de provocar su recesión y degradación, a cuyo fin los terrenos incluidos en las mismas serán clasificados, en todo caso, como suelo no urbanizable sujeto a especial protección”*. Por tanto, en todo caso, en el planeamiento estos espacios deben estar clasificados como SNUP.

Asimismo, una medida disuasoria para evitar eventuales reclasificaciones⁴³⁵ de suelo, que, a mi juicio, resulta plausible, al objeto de preservar estos terrenos de

⁴³⁴ *Fichas de las Zonas Húmedas*, divididas en seis categorías, albuferas y marjales, ambientes fluviales y litorales asociados, manantiales, lagunas y humedales de interior, saladares litorales y embalses de fluctuación escasa, disponible en:

<http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/fichas-de-la-1-a-la-48-de-las-zonas-humedas-acceso-textual->

⁴³⁵ En este punto, por considerarlo de interés, se cita la **Jurisprudencia del TS respecto a las reclasificaciones de espacios naturales protegidos**, y entre todas, la reciente sentencia de 16 de abril de 2015 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño), en este caso el Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) en el año 1999 aprobó el nuevo el Plan General del municipio, y en 2004 procedió a la revisión de varios suelos clasificados como no urbanizable protegidos pasando consideración de suelos urbanizables no sectorizados, e incluso uno de ellos suelo urbano, por insuficiencia, generalidad y falta de precisión necesaria en el plan para sustentar la reclasificación operada.

cualquier injerencia por la pérdida de valores merecedores de protección, propio de algunas prácticas de épocas anteriores, la clasificación de suelo se mantendrá aún en el supuesto de desecación por cualquier causa de la zona húmeda o parte de la misma. Del mismo modo, en el supuesto de actividades consolidadas en el entorno de las zonas húmedas que puedan tener influencia en la calidad de sus aguas, deben adecuar sus vertidos a los criterios de calidad establecidos por la Consellería competente en materia de medio ambiente.

Para una puntual actualización de esta materia considero que debemos hacer referencia a la reciente tramitación del expediente de modificación del Catálogo de

El Fundamento Jurídico 6º de manera clara y precisa expone los motivos que justifican la anulación de la revisión del Plan General del municipio de Valdemoro aprobada en 2004:

*“En fin, la importancia de la motivación en el ejercicio de esta potestad es explícitamente señalado en el artículo 3 del vigente TRLS08, al indicar que “El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”. Pues bien, esto es lo que, en síntesis, afirma la sentencia: que, **en el caso concreto, no está justificado el interés general, considerando claramente insuficientes las razones, ya referidas, que se recogen en la Memoria para justificar la clasificación como suelo urbanizable no sectorizado de cuatro ámbitos que el anterior planeamiento clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección: y singularmente, como remarca la Sala de instancia la pérdida de los siguientes valores que respecto de los mismos contemplaba el Plan de 1999: “en el sur de la finca El Espartal, su interés forestal paisajístico: en la finca Valderramata su interés forestal paisajístico: en el parque Bolitas de Airón su interés agrícola y forestal: y en los terrenos situados al este de la radial 4, incluidos en el IBA 393, Torrejón de Velasco-Secanos de Valdemoro, su interés ecológico.”***

*Por otra parte no cabe tampoco desconocer que tratándose de la clasificación como suelo urbanizable no sectorizado de cuatro ámbitos que el anterior planeamiento clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección, **nos movemos en el ámbito de aplicación del principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental** (Cfr. STS de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008): de 29 de marzo de 2012 (Casación 3425/2009): 10 de julio de 2012 (Casación 2483/2009) y 29 de noviembre de 2012 (Casación 6440/2010) y de 14 octubre 2014 (Casación 2488/2012) que, por lo que aquí interesa, comporta la exigencia de una **especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos** porque, como dijimos en nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008) el citado principio de no regresión “nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del **principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de---o, de no poder alterar--- una clasificación o calificación urbanística --- como podría ser la de las zonas verdes--- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso”.***

Zonas Húmedas aprobado en 2002, en virtud de la Orden 11/2015, de 9 de abril, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de modificación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana⁴³⁶ (trece años después de su aprobación), para la declaración como espacio protegido de las siguiente zonas:

- Albufera de Gaianes, en los términos municipales de Gaianes y Alcocer de Planes (Alicante).
- Embalse de la Pedrera, en los términos municipales de Orihuela y San Miguel de Salinas (Alicante).
- Conjunto de El Prado-Rodriguillo, en el término municipal de El Pinós (Alicante).
- Llacuna de Sant Mateu (Castellón).
- El Quadre de Santiago, en el término municipal de Benicasim (Castellón)

En síntesis, no cabe duda que otra de las afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística son las zonas húmedas, y, en todo caso, para la elaboración de la ordenación urbanística del planeamiento debe observarse la cartografía de esa figura de protección, disponible en la web de Consellería competente en materia de espacios naturales protegidos, Sistema de Información

⁴³⁶ DOCV núm. 7508, de 20 de abril de 2015.

El acuerdo de aprobación del catálogo de zonas húmedas, establece que *“la incorporación, supresión o modificación de zonas húmedas en el catálogo requerirá el mismo procedimiento de aprobación realizado”*, conforme al procedimiento establecido en el art. 25.1 de la Ley 11/1994.

Se abre un periodo de tres meses para que, en primer lugar, los ayuntamientos respectivos presenten documentación, observaciones y sugerencias para facilitar la delimitación provisional que figurará en el proyecto de declaración que se someterá a información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la citada Ley 11/1994.

Una vez que se elabore y se publique la delimitación provisional de las zonas húmedas se determinará la aplicación de todas o algunas de las medidas cautelares previstas en el art. 28.1 de la Ley 11/1994.

Territorial, <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/cartografia-de-zonas-humedas>.

En definitiva, considero que la reforma de la LENPCV acotando la protección únicamente a las zonas húmedas con la condición de catalogadas, ha supuesto un retroceso en la protección de espacios naturales con valores ambientales merecedores de protección, no obstante, la legislación autonómica valenciana en esta materia es eficaz en aquellos humedales catalogados por cuanto sanciona la transformación de estos espacios protegidos, los excluye de cualquier intervención urbanística al prohibir las reclasificaciones de suelo en estos ámbitos, y atendiendo al avance en su consideración social, es indiscutible que deben mantenerse en su estado natural por sus destacados valores ecológicos.

2. *Las cuevas*

En primer término, con carácter introductorio de este epígrafe debo poner de manifiesto la exigua bibliografía en este campo, teniendo que acudir a la normativa autonómica en Comunidad Valenciana, que me ha sido de gran utilidad.

Del mismo modo, considero relevante poner de manifiesto que el legislador de la Comunitat Valenciana tuvo la iniciativa de proteger las cuevas, adoptando con ello una medida pionera dentro del conjunto del Estado español y gran parte de los países de la Unión Europea. En efecto, con la aprobación de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, se declararon protegidas, con carácter general, todas las cuevas, simas y demás cavidades subterráneas sitas en el ámbito territorial valenciano. A su vez, el art. 16 de la citada Ley 11/1994 emplazaba al Consell para aprobar un Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana.

Consiguientemente, continuando con la identificación y análisis de las afecciones que deben considerarse para la redacción el planeamiento, las cuevas existentes en cada municipio, en base al art. 3 y 5 del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell,

por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana⁴³⁷, quedan sometidas al régimen general de protección establecido en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, por tanto, deben considerarse protegidas y debe contemplarse en este sentido en cada instrumento de planeamiento (estructural).

Además, el mencionado Decreto dispone que *“Cerca de las tres cuartas partes del territorio de la Comunitat Valenciana está formado por rocas calcáreas, en las cuales es factible la formación de cavidades subterráneas como consecuencia de los procesos de disolución ligados a la circulación de las aguas de infiltración que percolan a través del subsuelo. Estas cavidades (en general, cuevas y simas) no constituyen elementos aislados de la naturaleza, sino que forman parte integrada de los sistemas kársticos⁴³⁸, entendiéndose como tales los conjuntos de materiales y formaciones rocosas susceptibles de ser disueltos por la acción de las aguas meteóricas y corrientes”*.

Con todo, respecto al régimen de protección de las cuevas en la Comunidad Valenciana queda sujeto a dos regímenes de protección diferenciados: un régimen general, aplicable a todas las cavidades subterráneas de la Comunidad Valenciana, descubiertas o por descubrir, y un régimen especial. Este último afecta a las cavidades consideradas más valiosas o significativas, incluidas en razón de unos determinados criterios de selección en el Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana. El listado resumen de las 143 cavidades identificadas puede consultarse

⁴³⁷ DOCV núm. 5.261, de 18 de mayo de 2006.

⁴³⁸ El Preámbulo del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, justifica la protección de estos espacios: *“Los sistemas kársticos –en general– y las cuevas –en particular– ofrecen valores ambientales de especial interés. Por una parte, de tipo geológico, puesto que existe una gran geodiversidad en torno a estos fenómenos subterráneos y forman una parte importante de un patrimonio geológico que el hombre debe asumir, respetar y conservar. Cabe igualmente destacar los aspectos biológicos y ecológicos, ya que las cuevas constituyen ecosistemas frágiles muy interesantes, que se caracterizan por una enorme especialización de los organismos vivos que lo integran y por una sorprendente biodiversidad adaptada a unas condiciones de total oscuridad y de elevado grado de humedad que son propias de este medio”*.

en la página web de la consellería competente en espacios naturales protegidos: <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/listado-resumen-1959>.

En otro orden, considero necesario abordar el régimen de la evaluación ambiental de estos espacios protegidos, la normativa reguladora de esta materia dispone que las actuaciones que incidan en cuevas y requieran licencia de actividad o de obra se someterán al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en cuyo caso, la preceptiva Declaración o Estimación de Impacto Ambiental suplirá la autorización a que refiere el art. 4 del Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell. A tal efecto, se amplían los anexos I y II del Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, de conformidad con los siguientes supuestos:

- a) Requerirán Declaración de Impacto Ambiental los proyectos de nueva habilitación o adecuación de cuevas para el acceso y uso público, y cualquier otro proyecto que tenga por objeto el aprovechamiento de agua u otros recursos de las cuevas, o que requiera instalaciones permanentes en el interior de las mismas.
- b) Requerirán Estimación de Impacto Ambiental los proyectos de sustitución de instalaciones, modificación de infraestructuras, ampliaciones o instalación de nuevos equipamientos, cuando afecten a cavidades habilitadas para el acceso público.
- c) Cualquier proyecto o actuación que comporte la alteración física, total o parcial de alguna cueva o sima, o que suponga un riesgo manifiesto sobre la misma, deberá ser sometido al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, salvo en aquellos casos de hallazgos fortuitos en que, de acuerdo con lo regulado en esta disposición, se adopte un pronunciamiento diferente por parte de la Consellería competente por razón de la materia.

En definitiva, desde mi punto de vista, la legislación sectorial de este espacio protegido en la Comunidad Valenciana, escasamente conocida, ha logrado una mayor

efectividad en la protección y conservación de los hábitats cavernarios y del medio ambiente subterráneo, con el establecimiento de un régimen específico de protección y con la aprobación del Catálogo de Cuevas de la Comunitat Valenciana.

3. Las vías pecuarias. Su afección y tratamiento en el planeamiento urbanístico

En este epígrafe abordamos el siguiente espacio natural protegido recogido en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, regulado por normativa básica estatal en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias⁴³⁹ (LVP), y con normativa sectorial en la materia en la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana⁴⁴⁰ (LVPCV), que son bienes de dominio público de las

⁴³⁹ BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1995. Dictados a tenor del art. 149.1.23.ª CE los siguientes artículos y disposiciones: art. 1 a 7, apartados 1 a 3 y 7 del art. 8, art. 10 a 17 y 19 a 25, disposición adicional primera, apartado 1 de la disposición adicional tercera, disposición transitoria única y disposiciones finales primera y segunda.

Son normas de aplicación plena en todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.6.ª y 8.ª CE los siguientes artículos y disposiciones: apartados 4, 5 y 6 del artículo 8 y disposición adicional segunda.

⁴⁴⁰ DOCV núm. 7319, de 17 de julio de 2014.

“Por lo que respecta al Reino de Valencia, conservó durante siglos un ordenamiento pecuario distinto dentro de la tradición de la antigua Corona de Aragón. Así, la interrelación con Aragón y la preeminencia del poder local frente al modelo centralista de Castilla, fueron dando forma a un modelo con unas características propias y singulares. Así, a diferencia de la trashumancia clásica castellana, en la que el intercambio se daba generalmente entre pastizales septentrionales y meridionales muy alejados entre sí, en los territorios del antiguo reino la alternancia se dio, mayoritariamente, entre pastizales serranos y las planas agrícolas litorales relativamente próximos. El derecho foral valenciano contempló estas vías pecuarias como camins del realenc, o realengo, de titularidad del reino, para distinguirlos de las propiedades privadas de los ciudadanos o de las propiedades reials o reales de titularidad del monarca. Así, se estaba abriendo paso al moderno concepto de dominio público. También se les denominó camins d'empriu o de uso comunal”.

La LVPCV deroga el art. 17 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, que regula las vías pecuarias de interés natural.

Cito por su interés el acuerdo de 26 de febrero de 2015, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Generalitat, en relación con la **Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana**, quedando solventadas las discrepancias en razón a los siguientes compromisos, en relación con los art. 9.2 y 14.4

Comunidades Autónomas, y a efectos del planeamiento urbanístico deben clasificarse como Suelo No Urbanizable Protegido. Igualmente, siguiendo a MANTECA VALDELANDE⁴⁴¹ en el documento territorial o urbanístico debe concretarse la Orden Ministerial de clasificación de la vía pecuaria, debiendo basarse la consideración urbanística de las vías pecuarias en la citada Ley 3/1995, de 23 de marzo, en la clasificación aprobada y en la Instrucción, de 13 de enero de 2012, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural. En este punto, para la actualización de esta materia considero de interés citar la Resolución de 21 de abril de 2015, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de aprobación del Catálogo de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, DOCV núm. 7559, de 29 de junio de 2015.

Asimismo, las vías pecuarias vienen definidas legalmente en el art. 1.2. LPV como *“las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero”*. Y su naturaleza jurídica, como acabamos de exponer, es la de *“bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables”*, art. 2 LVP.

En efecto, la clasificación de una vía pecuaria habilita a la Generalitat Valenciana para su defensa y para la ejecución de actuaciones de mejora y adecuación medioambiental en toda su superficie.

En efecto, ALENZA GARCÍA⁴⁴² ha puesto de manifiesto que *“las vías pecuarias españolas son un milagroso patrimonio. Son muchos los países en los que se han*

⁴⁴¹ MANTECA VALDELANDE, V., *Vías pecuarias: evolución y normativa actual*, Agricultura y Sociedad núm. 76, julio-septiembre 1995, disponible en: www.caminoslibres.es/documentos/LAS%20VIAS%20PECUARIAS.%20Evolucion%20y%20normativa%20actual.pdf, pág. 168.

Afirma que la clasificación de una vía pecuaria, *“es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria”*.

⁴⁴² ALENZA GARCÍA, J.F., *Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible*, Revista ambiente, disponible en: <http://www.revistaambiente.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Vias.htm>

desarrollado prácticas ganaderas trashumantes. Pero solo en nuestro país se configuró desde antiguo un patrimonio público especialmente protegido y destinado al uso de los ganados trashumantes. Y solo en nuestro país ese patrimonio, permanentemente amenazado por múltiples y cambiantes factores, ha sobrevivido hasta la actualidad. La vigente Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias ha hecho algo más que dispensarles protección. Han instaurado una nueva concepción de las vías pecuarias reconociendo su diversidad funcional y admitiendo nuevos usos (agrarios, recreativos, ecológicos y culturales) sobre las mismas, revalorizando con ello el sistema cañadiego”.

En esa línea, considero de interés poner de relieve la Instrucción sobre vías pecuarias de 13 de enero de 2012 de la Consellería competente en materia de espacios naturales protegidos, dada la afección cada vez mayor del planeamiento urbanístico principalmente sobre estos bienes de dominio público. Al efecto, se establece como previsión ante la dificultad en la aplicación o interpretación de la citada Instrucción, la consulta a la administración autonómica competente en materia de vías pecuarias. RENAU FAUBELL⁴⁴³ destaca que *“los problemas se originan cuando la vía pecuaria entra en contacto con un desarrollo urbanístico. Un adecuado tratamiento urbanístico de las vías pecuarias, por lo menos en el caso valenciano, pasa por la aceptación de dos postulados básicos previos: la toma de conciencia de que buena parte de los anchos legales de las vías pecuarias no existen en la realidad,*

“El nuevo paradigma legal de las vías pecuarias puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- *Diversidad funcional de las vías pecuarias: las funciones públicas a las que quedan afectadas las vías pecuarias son el tránsito ganadero, la función ecológica, la función recreativa y la función cultural.*
- *En consonancia con las nuevas funciones, se admiten, además del uso pecuario, otros usos y aprovechamientos de las vías pecuarias.*
- *Las vías pecuarias son declaradas bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas.*
- *Las vías pecuarias dejan de ser un dominio público «relajado» y se convierten en un dominio público «superreforzado»”.*

⁴⁴³ RENAU FAUBELL, F., *La regulación urbanística de las vías pecuarias, en particular en la Comunidad Valenciana*, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 42, núm. 239, 2008, pág.100.

lo que obliga a regular un procedimiento de adaptación de las actuales clasificaciones: y la aceptación de que, en la mayoría de los casos, las vías pecuarias no se utilizan para el tránsito de ganado, lo que exige que el legislador autonómico prevea su uso ordinario para actividades de esparcimiento y medioambientales, permitiendo así, con ciertas condiciones, su adecuada integración urbanística”.

Así, en primer término, siguiendo las determinaciones de la instrucción de vías pecuarias de 2012, abordamos el **tratamiento de las vía pecuarias en el suelo clasificado como urbano o urbanizable**, donde tendrán la consideración urbanística de Red Primaria de dotaciones públicas, y se integrarán como paseos o alamedas, en todo el ancho resultante del acto de clasificación o del deslinde administrativo aprobado, debiendo restablecerse a cargo de la actuación urbanística, en el caso de que exista alguna ocupación, como han señalado PORTO REY y FRANCO CASTELLANOS⁴⁴⁴. En este punto, únicamente por causa justificada se modificará el trazado de la vía pecuaria, o se procederá a su desafectación parcial. En todo caso se garantizará la continuidad de las vías pecuarias.

Además, las vías pecuarias, aunque sean colindantes o lo atraviesen, no computan como superficie del sector, ya que carecen de aprovechamiento lucrativo alguno, ni tampoco como suelo dotacional a los efectos del cumplimiento de los estándares legales previstos en la legislación urbanística, aunque el urbanizador debe acondicionar el paseo y alameda con cargo a la actuación urbanística. Ello significa que dichas vías pecuarias, no deben suponer merma de zonas verdes para el municipio, debiéndose mantener el balance dotacional.

Asimismo, siguiendo con las disposiciones de la Instrucción referenciada, la desafectación de los terrenos debe ser expresa, conforme a lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, destinándose los beneficios de su enajenación a la ejecución de obras de mejora y

⁴⁴⁴ PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C., *Urbanismo y vías pecuarias*, Montecorvo, Madrid, 2000, pág.35.

acondicionamiento medioambiental de la red de vías pecuarias. Del mismo modo, se prevé la desafectación de las vías pecuarias que discurren por calles y viales de zonas urbanas de la Comunitat Valenciana y no será necesario efectuar previo deslinde para desafectar, puesto que la vía pecuaria está perfectamente determinada, siendo suficiente a los efectos de colindancia con la notificación al ayuntamiento. Por su parte, en palabras de RENAU FAUBELL⁴⁴⁵ si *“bien las vías pecuarias desafectadas tendrán la condición de bienes patrimoniales, añade que “en su destino prevalecerá el interés público o social”, lo que podría dificultar su normal integración dentro del sector de suelo urbanizable”*.

Sin embargo, la mayor dificultad en la aplicación de este mecanismo estará en que, en muchos casos, el terreno desafectado está ocupado por particulares que tienen inscritos sus títulos en el Registro de la Propiedad, al no haberse practicado el deslinde de la vía pecuaria. En tales casos, y ante la ausencia de deslinde, nos encontramos ante el problema de a quién adjudicar en la reparcelación el aprovechamiento que corresponde a esos terrenos: o a la Administración, o a los propietarios privados amparados por las presunciones de la Ley Hipotecaria”.

En resumen, las vías pecuarias en el suelo no urbanizable tendrán la consideración de suelo no urbanizable de especial protección de dominio pecuario, con la anchura legal que figure en la clasificación, y la calificación urbanística de Red Primaria de dotaciones públicas, pudiendo modificarse el trazado por causas justificadas cuando quede afectada por el planeamiento urbanístico.

En otro orden, la citada Instrucción sobre vías pecuarias de 2012 regula los procedimientos de modificación de estos espacios protegidos, estableciéndose los siguientes: modificación de trazado por interés particular, por ordenación territorial y por obras públicas.

⁴⁴⁵ RENAU FAUBELL, F., *La regulación urbanística de las vías pecuarias, en particular en la Comunidad Valenciana...* op.cit., pág.100.

I. Los procedimientos de modificación de las vías pecuarias

a. La modificación de trazado por interés particular

En este supuesto, la propuesta de modificación de trazado por interés particular es conveniente que conlleve una mejora sustancial y se mantenga la integridad superficial. En este caso, todos los gastos que genere la modificación del trazado, incluidos la puesta a disposición de los nuevos terrenos, en su caso las obras de adecuación (ambiental), su señalización, así como los otorgamientos de escrituras y su inscripción libre de cargas en el registro de la propiedad, correrán a cargo del interesado.

b. La modificación de trazado por ordenación territorial. El art. 12 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias

El segundo de los procedimientos regulados en la Instrucción referenciada, viene dado cuando una vía pecuaria resulta afectada/incluida en un desarrollo urbanístico, y en este supuesto se seguirá el siguiente procedimiento:

- Se someterá a **información pública** la modificación del trazado de la vía pecuaria **de manera simultánea con el instrumento de planeamiento**.
- Se solicitará informe sectorial en materia de vías pecuarias al centro directivo de la Consellería competente en materia de vías pecuarias, a propuesta de la Dirección Territorial correspondiente por razón del lugar (Alicante, Castellón y Valencia) **emitirá informe preceptivo y vinculante para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento**, que contemplará los requisitos establecidos en el art. 12 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, conforme a los criterios establecidos en la citada instrucción.
- Dicho informe preceptivo sobre la situación de las vías pecuarias afectadas por la ordenación urbanística **se emitirá con carácter previo a la formulación de**

la correspondiente evaluación ambiental estratégica del planeamiento que se trate.

En consecuencia, la resolución que ponga fin al expediente urbanístico sustituirá al acto de clasificación en cuanto se refiere al tramo de vía pecuaria objeto de variación.

c. La modificación de trazado por obras públicas

En este tercer procedimiento se regula si la interceptación (obstrucción o bloqueo de una vía de comunicación), de la obra proyectada se hace dentro de la anchura legal del vía pecuaria, y no es necesario proceder a modificación alguna, por cuanto permite los usos establecidos en la ley para las vías pecuarias, se deberá solventar en el propio proyecto, o en su documento de evaluación ambiental, la restitución de la vía afectada mediante paso elevado o subterráneo y/o la señalización conveniente.

II. Los procedimientos administrativos de autorización de ocupación temporal y de concesión administrativa de las vías pecuarias

a. El procedimiento de autorización de ocupación temporal

En este caso, la administración debe redactar un pliego de condiciones donde consten las actuaciones de acondicionamiento medioambiental como compensación por el derecho de uso privativo de la vía pecuaria y podrán establecerse las garantías suficientes que aseguren la reposición de las vías pecuarias a su estado original.

b. El procedimiento de concesión administrativa

En estos supuestos de infraestructuras de transporte de interés energético (energía eléctrica, gas...) el concesionario deberá ejecutar actuaciones de acondicionamiento medioambiental como compensación por el derecho de uso privativo del vía pecuaria.

III. *La utilización de las vías pecuarias como bienes de dominio público*

En este punto, la citada instrucción de vías pecuarias de 2012, respecto al régimen de usos compatibles con la actividad pecuaria dispone que serán los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero y los valores ambientales existentes.

Igualmente, con carácter excepcional y para uso específico y concreto, se podrá autorizar la celebración de competiciones deportivas motorizadas, quedando suspendida dicha autorización, si se constatará que en la vía pecuaria, en un periodo determinado, hay presencia de ganado por tránsito o pastoreo sobre la misma. Del mismo modo, no serán autorizables dichas competiciones en aquellas vías pecuarias cuyos valores de carácter ambiental, o social, o cultural revistan interés especial.

Como venimos apuntando en epígrafes precedentes, el planificador para la elaboración de la parte gráfica del planeamiento y del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico debe observar la cartografía estatal del MAGRAMA⁴⁴⁶ disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/informacion-disponible/vias_pecuarias.aspx.

⁴⁴⁶ Puede consultarse la **Cartografía estatal de Vías Pecuarias** elaborada por el MAGRAMA. Basados en la cartografía existente en el Fondo Documental del Servicio de Bienes y Patrimonio Forestal se ha procedido a la digitalización de la red de vías pecuarias en 17 provincias. Incluye las diferentes clases de vías pecuarias, con arreglo a su tradicional división tripartita: cañadas, cordeles y veredas, e indicándose, en su caso, si, conforme a los datos correspondientes a su clasificación, se han declarado sobrantes (en su anchura) o innecesarias (para el tránsito ganadero en algún tramo de las mismas). Cito por su interés, la Resolución de 21 de abril de 2015, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de aprobación del **Catálogo de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana**, DOCV núm. 7559, de 29 de junio de 2015.

4. Las microrreservas

En primer lugar, he considerado oportuno abordar la institución de esta figura de protección de especies en la Comunidad Valenciana en este capítulo dedicado a identificar los espacios naturales protegidos, a pesar de no encontrarse recogida en la LENPCV, ya que, a mi juicio, de hecho es un espacio natural protegido.

Sentado lo anterior, la normativa sectorial reguladora de esta materia, mediante el Decreto 218/1994, de 17 de octubre, del Gobierno Valenciano⁴⁴⁷, denominada microrreserva vegetal. Asimismo, la Orden de 7 de diciembre de 1995, de la Consellería de Agricultura y Medio Ambiente⁴⁴⁸ estableció la regulación de la señalización de estas microrreservas.

En efecto, con la finalidad de abordar con precisión esta figura de protección, he acudido a la información disponible en la página web⁴⁴⁹ de la Consellería competente en espacios naturales, la cual sigo íntegramente en este epígrafe, que dispone: *“Una microrreserva es una zona de menos de 20 hectáreas de extensión, que es declarada mediante orden de la Consellería de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, a propuesta propia o de los propietarios del terreno, a fin de favorecer la conservación de las especies botánicas raras, endémicas o amenazadas, o las unidades de vegetación que la contienen”*. Asimismo, también pueden servir, entre otros fines, para los siguientes:

⁴⁴⁷ DOGV núm. 2379, de 3 de noviembre de 1994.

⁴⁴⁸ DOGV núm. 2658, de 2 de enero de 1995.

El Decreto 70/2009, de 22 de mayo, del Consell, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazada y se regulan medidas adicionales de conservación (DOCV núm. 6021, de 26 de mayo de 2009) ha modificado parcialmente la normativa reguladora as anteriores Decreto 218/1994, de 17 de octubre, del Gobierno Valenciano, y Orden de 7 de diciembre de 1995, de la Consellería de Agricultura y Medio Ambiente.

⁴⁴⁹ Microrreservas, CITMA, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/espacios-prottegidos/microrreservas>.

- Para dotar de mayor grado de protección legal y permanencia a parcelas experimentales de investigación botánica o forestal.
- Para conservar las "localidades clásicas botánicas", es decir, los sitios donde por primera vez fueron descubiertas para la ciencia, nuevas especies, muchas de ellas exclusivas de la Comunidad Valenciana a nivel mundial.
- Para favorecer la conservación de los sustratos sobre los que crece la vegetación, y en especial los perfiles-tipo geológicos o de suelos.
- Para preservar inventarios sobresalientes de unidades de vegetación protegidos por la Directiva de Hábitats de la Unión Europea.
- Conservar, individualmente o en conjunto, árboles monumentales o singulares que crecen sobre terrenos naturales, así como árboles-élite, árboles-plus u otros destinados a la investigación forestal.
- Preservar recorridos botánicos didácticos y rutas ecológicas para la docencia botánica.
- Facilitar las reintroducciones o reforzamientos poblacionales de plantas amenazadas o en peligro de extinción.

Con todo, el listado actualizado de microrreservas de flora en la provincia de Valencia se contiene en la Orden 5/2014, de 14 de julio, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se modifican las órdenes de 4 de mayo de 1999, 6 de noviembre de 2000, 22 de octubre de 2002, 24 de octubre de 2003, 17 de julio de 2006, 24 de enero de 2011 y 25 de julio de 2013, de declaración de microrreservas de flora en la provincia de Valencia⁴⁵⁰. Igualmente, para la actualización de esta materia debemos referirnos a la Orden 23/2014, de 16 de octubre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que

⁴⁵⁰ DOCV 7328, de 30 de julio de 2014.

se declara la microrreserva de flora de Cala Mosca en el término municipal de Orihuela⁴⁵¹.

⁴⁵¹ DOCV 7389, de 27 de octubre de 2014.

El Ayuntamiento de Orihuela solicitó la **declaración de una microrreserva de flora en el paraje de Cala Mosca debido a la presencia de una importante población de la jarilla de cabeza de gato (*Helianthemum caput-felis*)**, planta protegida incluida en la categoría de Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, así como en el anexo II de la Directiva 92/43/CEE.

“Se destaca esta declaración microrreserva de flora en el paraje de Cala Mosca dado que afecta a los terrenos incluidos en la actuación urbanística en el ámbito de “Cala Mosca”, Unidad de Actuación 2 del Plan Parcial del sector D-1, aprobado por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Orihuela de fecha 30 de julio de 2002 y cuyo Programa para el desarrollo de la citada Unidad de Actuación fue aprobado por acuerdo del pleno municipal el 13 de febrero de 2007.

El plan general vigente en el municipio cuenta con aprobación inicial por acuerdo plenario municipal de 19 de octubre de 1984, y fue sometido a información pública en el Boletín Oficial de la Provincia de 25 de octubre de 1984 (núm. 215) y en el BOE de 28 de noviembre de 1984 (núm. 285).

El referido ámbito de la Unidad de Actuación 2 se encuentra incluido en el sector D-1, clasificado como suelo urbanizable programado de uso residencial y delimitado en el vigente Plan General del municipio, aprobado definitivamente por la Consellería competente en materia de urbanismo por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 30 de noviembre de 1990.

En el citado ámbito de actuación existe la planta *Helianthemum caput-felis* y el caracol *Tudorella mauritanica*, y su clasificación conforme al Catálogo Español de Especies Amenazadas y al Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas.

La citada actuación urbanística tiene una causa abierta ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, dado que consideran que el Proyecto de Urbanización “al tratarse de un proyecto del Anexo II de la Directiva EIA, al menos un screening (evaluación previa) o estudio caso por caso resultaría necesario en este supuesto”.

El Proyecto de Urbanización de la Unidad de Actuación nº 2 del sector de referencia fue aprobado por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Orihuela de fecha 13 de febrero de 2007, previo sometimiento al preceptivo trámite de información pública.

Posteriormente, la mercantil promotora del Proyecto urbanístico de referencia presentó el 26 de junio de 2012 ante la Consellería competente en materia de medio ambiente, documentación consistente en una Modificación Puntual del Plan Parcial del sector D-1, Proyecto de Recuperación Ambiental y ajustes al Proyecto de Urbanización.

A tenor de la queja de la CE esta Consellería determinó, tras finalizar el proceso de screening, que el Proyecto de Urbanización del sector referencia debía ser sometido al procedimiento de evaluación ambiental establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, por la afección directa o indirecta a los espacios de la Red

En efecto, al igual que en el resto de espacios naturales protegidos, se indica que la cartografía de esta figura se encuentra disponible en la página web de la consellería competente:

<http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/cartografia-de-microrreservas>.

En síntesis, a mi juicio, queda claro que en la elaboración del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico de un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico deben considerarse las microrreservas existentes en el municipio y establecer, en su caso, las oportunas medidas de protección.

G. Los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000

En este epígrafe se aborda la categoría más importante de espacios naturales protegidos, con el nivel máximo de protección europeo, como han puesto de relieve GARAY MARTÍN y NEBOT CERDÁ⁴⁵², regulada por el derecho comunitario, en las Directivas europeas y, en concreto, en la 79/409/CE y la 91/294/CE (referente a la Directiva de Aves Silvestres), así como la número 92/43/CE (Directiva Hábitats)⁴⁵³,

Natura 2000 (Helianthemum caput-felis) incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales, y está considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, al encontrarse en los supuestos de evaluación caso por caso conforme a lo previsto en el art. 3 2 b) del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero”.

A fecha de cierre de este trabajo continúa abierta la causa ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

⁴⁵² GARAY MARTÍN, P., NEBOT CERDÁ, J.R., y otros, *Red Natura 2000 de la Comunidad Valenciana: espacios para preservar*, Consellería de Medi Ambient, Generalitat Valenciana, 2003, pág.6.

⁴⁵³ *Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, disponible en:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613(01):ES:HTML).

“Considerando que la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 130 R del Tratado:

Considerando que el programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (1987-1992) (4) incluye disposiciones relativas a la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales:

que sirven de base para definir la Red Natural 2000 en el ámbito de la Unión Europea, y como apunta DEL CASTILLO MORA⁴⁵⁴ la Ley estatal que regula estos espacios, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, consagra la idea del desarrollo sostenible a la conservación de estos espacios protegidos.

Con todo, en palabras de ESTEVE PARDO⁴⁵⁵ sin duda alguna *“el punto de inflexión, por cuanto supone la apertura de una decidida política legislativa para la preservación de espacios naturales, lo constituye la Directiva 79/409/CE, relativa a la protección de las aves silvestres.....desde las instancias europeas se empezó a trabajar en la elaboración de una Directiva de hábitats que, tras diversas vicisitudes que la demoraron, culminaron en la Directiva del Consejo 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre....lo más relevante de la Directiva es la decisión que contiene, en cuya virtud, se crea un red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada Natura 2000.”*

En este punto, MUÑOZ y RUEDA⁴⁵⁶ destacan que, *“Más de 27.000 espacios naturales de alto valor ecológico en toda Europa forman parte de la Red Natura 2000. Con una superficie de casi un millón de kilómetros cuadrados, es una de las redes de*

Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero: que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas:

Considerando que en el territorio europeo de los Estados miembros, los hábitats naturales siguen degradándose y que un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas: que, habida cuenta de que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos”.

⁴⁵⁴ DEL CASTILLO MORA, D., *El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas...* op.cit., pág. 340.

⁴⁵⁵ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.184.

⁴⁵⁶ MUÑOZ, I., y RUEDA, C., *Experiencias positivas en Red Natura 2000*, Seo BirdLife, Madrid, 2014, pág.6.

*espacios protegidos más extensa del mundo. Cerca del 30% del territorio español forma parte de ella, lo que da muestra de la gran riqueza en naturaleza y biodiversidad de nuestro país. **Con más de 2.000 espacios, España es el Estado que más superficie aporta a la red, un 14% del total.** La Red Natura 2000 parte de la base de que los paisajes europeos han sido intervenidos por la mano humana desde hace milenios y que la biodiversidad que albergan son fruto de una interacción cultural e histórica entre el hombre y la naturaleza. Por eso, la Red Natura 2000 no aboga por la creación de santuarios naturales ajenos al ser humano, sino que promueve que la conservación de la naturaleza vaya acompañada de la obtención de beneficios para los ciudadanos y para la economía en general. Lejos de ser un obstáculo para el desarrollo socioeconómico, la Red Natura 2000 ofrece nuevas oportunidades para el desarrollo de actividades productivas tradicionales, actividades recreativas y turísticas.*

En esa línea, considero relevante destacar que en el territorio de la Comunidad Valenciana dentro del ámbito de un espacio natural protegido pueden existir otros espacios protegidos de distinta categoría y conforme a lo dispuesto en el art. 3.3 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, introducido por el art. 59 de la Ley 16/2010, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat⁴⁵⁷, que incorpora y recoge la Ley 42/2007, de 13 de diciembre⁴⁵⁸, son espacios protegidos de la Red Natura 2000 (RN 2000), formando parte de ella:

⁴⁵⁷ DOCV núm. 6429, de 31 de diciembre, vigente desde el 1 enero 2011.

⁴⁵⁸ La normativa autonómica valenciana también se ha adaptado a las determinaciones de la ley estatal de espacios protegidos con la adopción del Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. DOCV núm. 7262, de 28 de abril de 2014.

Como se ha señalado, hay espacios LIC y ZEPA que se proyectan sobre el medio marino, por lo que hay que tener en cuenta las reglas de reparto de competencias establecidas para dicho medio en la legislación básica estatal, esto es, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

- A. Los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) hasta su designación como Zonas Especiales de Conservación,
- B. Las Zonas Especiales de Conservación (ZECs),
- C. Las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs)

En primer lugar, para situar conceptualmente este tema, siguiendo íntegramente en este punto la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, los LICs son aquellos espacios del territorio de la Comunitat Valenciana que hayan sido aprobados como tales por la Comisión Europea, a propuesta de la Generalitat Valenciana, porque contribuyen, de forma apreciable, al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales y los hábitats de las especies de interés comunitario, que figuran respectivamente en los anexos I y II de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que como pone manifiesto ESTEVE PARDO⁴⁵⁹ *“es la primera ley estatal en esta materia que se dicta con posterioridad a la Directiva de hábitats 92/43 que prevé la Red Natura 2000”*.

En segundo lugar, las ZECs son aquellos espacios que, habiendo sido aprobados previamente como LICs, se declaren como tales para aplicar las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y /o las poblaciones de las especies por los cuales se seleccionó el lugar⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.184.

⁴⁶⁰ A este respecto conviene tener presente la Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran **Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas**.

A partir de los resultados se han identificado una serie de espacios, en número y tamaño adecuados, para asegurar el cumplimiento de las prescripciones de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y que constituyen la base para la declaración de las 39 ZEPA marinas incluidas en el anexo I de la presente norma.

BOE núm. 173 de 17 de julio de 2014.

Y por último, las ZEPAs son aquellos espacios del territorio de la Comunitat Valenciana declarados como tales por ser los más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de las aves migratorias de presencia regular, para aplicar en ellos medidas especiales de conservación de sus hábitats al objeto de asegurar su supervivencia y su reproducción.

En otro orden, considero oportuno destacar **el procedimiento específico de evaluación ambiental del planeamiento territorial o urbanístico afectante a espacios de la RN 2000**⁴⁶¹, regulado a nivel estatal en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁴⁶², y descendiendo a nivel autonómico en el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000 (también regulado a nivel estatal

⁴⁶¹ En este punto, **gozan de la consideración de espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Comunidad Valenciana los siguientes espacios:**

Las Zonas de Especial Protección para las Aves recogidas en el Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell, de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Comunitat Valenciana.

Los Lugares de Importancia Comunitaria recogidos en el Acuerdo del Consell de 10 de julio de 2001, consolidados por la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, por la que se adopta la lista de LIC de la región biogeográfica mediterránea.

La aportación de la Comunitat Valenciana a la Red Ecológica Europea Natura 2000, creada por la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, se concreta en la actualidad en 94 lugares de importancia comunitaria (LIC) y 43 zonas de especial protección para las aves (ZEPA), que se proyectan sobre el ámbito terrestre, pero también sobre el marino.

⁴⁶² *Disposición adicional séptima. Evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000.*

- b. La evaluación de los planes, programas y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar Red Natura 2000 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, programas o proyectos, se someterá, dentro de los procedimientos previstos en la presente ley, a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

por la ley de patrimonio natural y de la biodiversidad antes referida y por las Directivas Hábitats y de Aves). Además, la Consellería competente en materia de medio ambiente informa y determina si las alternativas de ordenación de una propuesta de planeamiento tienen o no efectos apreciables sobre la Red Natura 2000. Así, los terrenos incluidos en espacios de la RN 2000 en un municipio deben clasificarse como suelo no urbanizable común y protegido, con diferentes usos permitidos y compatibles, y la ordenación urbanística del suelo debe adaptarse a las condiciones naturales de los hábitats y especies protegidas.

Asimismo, el citado Decreto regulador del régimen de evaluación y aprobación de planes que puedan afectar a este tipo de espacios naturales, establece la necesidad de una valoración preliminar de efectos (art. 7) y en caso de existir efectos significativos, una evaluación de repercusiones detallada que requeriría un estudio de afecciones (art. 9) y una declaración de repercusiones (art. 10) que es preceptiva y vinculante (art. 10.2) para la aprobación del planeamiento en cuestión.

Del mismo modo, en el caso de que un plan afecte de manera significativa a este espacio, por afectar a su integridad, el plan únicamente puede aprobarse si, en **ausencia de alternativas**⁴⁶³, se alegasen razones imperiosas de **interés público de**

⁴⁶³ Cito por su interés la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 27 de febrero de 2015, Ponente: Miguel Ángel Narváez Bermejo), **sobre los efectos negativos de un plan o proyecto sobre espacios de RN 2000 y la justificación de ausencia de alternativas.**

“En el recurso interpuesto por la Asociación WWF-ADENA, contra la Resolución de fecha 3 de noviembre de 2010 de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se aprueba el Estudio Informativo de la Conexión en Alta Capacidad de Toledo y Ciudad Real por la Autovía de los Viñedos, por sí, y en cuanto da efectos externos a la Resolución de la Dirección general de Evaluación Ambiental contenida en la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, DIA) de 11 de octubre de 2010 (modificada por corrección de errores de 16 de junio de 2011).

El problema se planteaba, en que dicha alternativa número 1 afectaba a zonas declaradas como LIC y ZEPa, perjudicando a especies como el lince o el águila imperial, el buitre negro y la cigüeña negra, existiendo, según se dispone en la DIA, alternativas que, aun suponiendo un trayecto más largo de unos 30 kilómetros, no afectaban a dichas áreas.

La Sala estima el recurso contencioso administrativo interpuesto, anulando ambas resoluciones recurridas, en el entendimiento de que la existencia de alternativas que no causaban daño

primer orden⁴⁶⁴ (mediante acuerdo del Consell) y con un programa de **medidas compensatorias**⁴⁶⁵ que garantizaran la coherencia de la Red Natura 2000⁴⁶⁶. En caso

ambiental era motivo suficiente para haberlas elegido, anteponiendo los intereses ambientales a los intereses económicos que se suponen a un acortamiento en el trazado viario proyectado.

En este sentido, la sentencia reconoce la posibilidad de que pueda realizarse el proyecto o plan, en conformidad con la normativa comunitaria (fundamentalmente la Directiva 92/43/CEE de “Hábitats”), por razones imperiosas de interés público de primer orden a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar. Pero esta posibilidad queda supeditada a que no existan alternativas. Cuestión que no ocurre en el presente supuesto, en el que sí que existía una alternativa viable”.

⁴⁶⁴ Sobre el **concepto de interés público en relación a un plan urbanístico afectante a espacios de RN 2000**, se trae a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Francisco José Navarro Sanchís), en el recurso contra la construcción de una urbanización de segunda residencia, con campo de golf en el municipio de Arlanzón (Burgos), con una superficie de 188 hectáreas en terrenos calificados como suelo no urbanizable protegido en las Normas Subsidiarias de este municipio y atravesados por el río Arlanzón, cuya riberas tienen la consideración de Lugar de Importancia Comunitaria LIC ES4120072 “Riberas del Río Arlanzón y afluentes”.

“Ante la dificultad que implica la calificación urbanística del emplazamiento elegido optan por la declaración de esta actuación como Proyecto de Interés Regional, mediante la aprobación de un Decreto de la Junta de Castilla y León de Decreto 56/2008, de 31 de julio, incorporando a este proyecto la construcción de un parque de ocio con varias actividades deportivas y de recreo, que es objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por parte de tres asociaciones ecologistas, “Ecologistas en Acción Burgos”, “Tierra Sabia” y la “Plataforma Arlanzón no se vende- Por un Arlanzón vivo”...se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo. Por ello, uniendo estas consideraciones a las anteriores dichas solo cabe concluir que del proyecto de autos no puede predicarse su interés general para la Comunidad ni su interés regional, y que de sus instalaciones tampoco puede predicarse el interés social que pretenden los promotores ni la Administración demandada, pese al esfuerzo denodado puesto de manifiesto por el redactor del proyecto en la Memoria del mismo...”.

⁴⁶⁵ Sobre el **término medidas compensatorias** se ha pronunciado el TSJUE en sentencia de 15 de mayo de 2014, asunto C-521/12, por la que se resuelve cuestión prejudicial relacionada con la aplicación de la Directiva 92/43/CE, de hábitats, en relación con el proyecto de trazado de la autopista A-2 Hertogenbosch-Eindhoven.

“(...) la aplicación del principio de cautela en el marco de la ejecución del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» exige que la autoridad nacional competente evalúe las repercusiones del proyecto en el lugar Natura 2000 considerado teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ese lugar y tomando en consideración las medidas de protección integradas en el citado proyecto

de afección de hábitats o especies prioritarios únicamente se podrán alegar las siguientes razones:

- a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.
- b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.
- c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, como las de índole social y económica, previa consulta a la Comisión Europea.

dirigidas a evitar o reducir los eventuales efectos perjudiciales causados directamente en éste a fin de garantizar que no afecte a la integridad del referido lugar.

En cambio, las medidas de protección previstas por un proyecto cuyo objeto sea compensar los efectos negativos de éste en un lugar Natura 2000, no pueden ser tomados en consideración en la evaluación de las repercusiones del aludido proyecto, prevista en el referido artículo 6, apartado 3.

(...) la eficacia de las medidas de protección previstas en el artículo 6 de la Directiva «hábitats» pretende evitar que, mediante medidas denominadas «de mitigación», pero que son en realidad medidas compensatorias, la autoridad nacional competente eluda los procedimientos específicos establecidos en dicho artículo al autorizar, al amparo de su apartado 3, proyectos que afecten a la integridad del lugar considerado.

Por consiguiente, de las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un LIC o sin ser necesario para la misma, tenga repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en ésta y prevea medidas para la creación de un área de dimensión igual o mayor de este tipo de hábitat en dicho lugar afecta a la integridad de ese lugar. Tales medidas sólo podrían, en su caso, calificarse de «medidas compensatorias», en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, en la medida en que se cumplan los requisitos establecidos en éste”.

⁴⁶⁶ Se cita por su interés el proyecto urbanístico del **Plan parcial del sector 14 denominado “Anabits-Margequivir” del suelo urbanizable del Plan General del municipio de Callosa d’en Sarrià (Alicante)**, que forma parte de un PAI de uso turístico-residencial y abarca una superficie de 1.675.579 m², **en su mayor parte incluida en el ámbito territorial del LIC “Serres de Ferrer i Bèrnia”.**

La Declaración de Impacto Ambiental fue desfavorable por afectar a zonas del municipio cuyas características ambientales les hacían mercedoras de protección.

La Comisión Territorial de Alicante de 15 de marzo de 2006 acordó aprobar el Plan General de Callosa d’en Sarrià quedando condicionado el sector 14 “Anabits-Margequivir” a la necesaria realización de la evaluación ambiental como condicionante de su desarrollo.

En consecuencia, el Ayuntamiento ha presentado el preceptivo Estudio Ambiental para su evaluación, estando pendiente de pronunciarse el órgano ambiental competente.

1. La evaluación detallada de la RN 2000

En este punto, la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat⁴⁶⁷ introdujo una modificación de gran calado en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, y, entre otras cuestiones, establece el nuevo régimen jurídico de la Red Natura 2000 en la Comunidad Valenciana, art. 58 y siguientes.

Como principal novedad en materia de evaluación ambiental, considero oportuno destacar la introducción de una serie de informes y trámites en los procedimientos de evaluación o estimación de impacto ambiental de proyectos y para la evaluación ambiental de planes y programas, en el nuevo art. 14 quinquies que establece el régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos, y son:

- *Valoración preliminar de repercusiones*, corresponde su realización al órgano gestor de la Red Natura 2000, esto es, al órgano de la administración autonómica competente en la materia. Esta valoración preliminar de repercusiones será preceptiva y vinculante.
- *Estudio de Afecciones sobre la Red Natura 2000*, en caso de ser precisa la evaluación de repercusiones, por así haberse establecido en la valoración preliminar, el promotor de un plan, programa o proyecto deberá confeccionar este Estudio, con el tenido que se fije reglamentariamente y, en su defecto, con el que le indique la valoración preliminar.
- *Declaración de Repercusiones sobre la Red Natura 2000*, a la vista del estudio de afecciones y de la información que obre en su poder o recabe de otros órganos, el órgano gestor de la red natura 2000 emitirá esta Declaración, en la que constará su pronunciamiento expreso sobre la existencia o no de afecciones a la integridad del espacio o espacios Red

⁴⁶⁷ DOCV núm. 6429, de 31 de diciembre de 2010.

Natura 2000 y cuantas otras cuestiones se fijen reglamentariamente. Esta declaración de repercusiones será preceptiva y vinculante.

Igualmente, la emisión de los informes de valoración y de la declaración de repercusiones, y la elaboración de los estudios de afecciones, en el seno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, cuando se trate de proyectos, o de evaluación ambiental estratégica (planes o programas) no puede suponer un retraso de los plazos en ellos establecidos. Además, el citado Decreto establece la posibilidad de autorizar, aprobar o permitir planes, programas o proyectos con repercusiones negativas sobre la integridad de los espacios protegidos de la Red Natura 2000, cuando concurren los siguientes requisitos acumulativos, (deben darse los tres):

- a. inexistencia de soluciones alternativas,
- b. concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, teniendo en cuenta siempre y en todo caso las restricciones existentes en cuanto a las razones invocables en el caso de presencia en el espacio protegido Red Natura 2000 de hábitats y/o especies de interés comunitario prioritarias o especies en peligro de extinción,
- c. adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

En este punto, se trae a colación la posibilidad de desclasificar⁴⁶⁸ estos espacios, pudiendo citarse a MARTÍNEZ RODRÍGUEZ⁴⁶⁹ y, en concreto GARCÍA URETA⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Sobre **la desclasificación de espacios de la RN 2000** se ha pronunciado el TSJUE en sentencia de 3 de abril de 2014, asunto C-301/12, Cascina Tre Pini, en relación con la interpretación de los art. 9 y 11 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

*“Por tanto, cuando definitivamente un lugar que figure en la lista de LIC ya **no sea capaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva 92/43** y, por tanto, ya no esté justificado que dicho lugar siga sometido a las disposiciones de esa Directiva, **el Estado miembro de que se***

afirma: “el criterio que emplea el TJUE para justificar la desclasificación, esto es, que el lugar haya dejado irremediablemente de cumplir con los requisitos de la Directiva abre una serie de cuestiones no menores. Tomado en su literalidad, implica que la desclasificación solo es posible en casos extremos, y el TJUE omite siquiera citar como ejemplos, v.g., incendios, inundaciones o terremotos”.

Igualmente, JORDANO FRAGA⁴⁷¹ apunta que “en el ámbito de los espacios protegidos existe una prohibición de retroceso. Es el art. 13 apartado 4 del TRLS 2008. Este establece: Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”. Y en esa línea, DESDENTADO DAROCA⁴⁷² afirma que

trate estará obligado a proponer a la Comisión su desclasificación. En efecto, si ese Estado no propusiera esa desclasificación, podría seguir utilizando en vano recursos para la gestión del mismo lugar que resultarían inútiles para la conservación de los hábitats naturales y de las especies. Además, el mantenimiento en la red Natura 2000 de lugares que definitivamente ya no contribuyen a la consecución de dichos objetivos no sería conforme con los requisitos de calidad de esa red. no todo deterioro de un lugar que figure en la lista de LIC justifica su desclasificación.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de LIC y no, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichos entes, al Estado, siempre que esa atribución de competencias garantice la correcta aplicación de las disposiciones de dicha Directiva”.

⁴⁶⁹ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, P., *La otra realidad de la protección del medio ambiente en España: espacios protegidos*, Red Natura, Ecoiuris: la página del medio ambiente, febrero 2015, págs. 1-11.

⁴⁷⁰ GARCÍA URETA, A., *Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad*, R.V.A.P. núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pág. 1521.

⁴⁷¹ JORDANO FRAGA, J., *El futuro del derecho ambiental...* op.cit., pág.8.

⁴⁷² DESDENTADO DAROCA E., *Urbanismo y Red Natura 2000. La ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas*, RVAP núm. 78, mayo-agosto 2007, págs.145 y ss.

“ciertamente, la ley no proscribe la ordenación urbanística por Ley, pero pone coto a las desclasificaciones obligando a proceder a su justificación”.

En síntesis, considero relevante destacar que aquellos expedientes de evaluación ambiental que afecten a espacios protegidos de la Red Natura, **deberá solicitarse al órgano de la administración competente en materia de Red Natura 2000**⁴⁷³ el informe de valoración previsto en el art. 14 quinquies de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, introducido por la Ley 16/2010, de la Generalitat. Por último, considero de interés apuntar que la **Ley de Acompañamiento de la Generalitat Valenciana de 2010, no establece el régimen transitorio** para su aplicación, y, dado que no regula si resulta aplicable a los expedientes en tramitación, o únicamente a aquellos que se inicien con posterioridad al 1 de enero de 2011, desde mi punto de vista, considero que la modificación operada en la LENPCV se aplica a aquellos expediente que inicien su tramitación con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma normativa.

⁴⁷³ Por considerarse de interés, puede citarse la doctrina del Tribunal Constitucional **sobre la distribución de competencias para la evaluación ambiental del planeamiento afectante a espacios de la Red Natura 2000**, y entre todas, la sentencia de 9 de mayo de 2013, Ponente: Pascual Sala Sánchez, Sentencia:111/2013, Número Recurso: 2144/2004.

F.D.3º: *'En definitiva, la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente --aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente-- cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000. Títulos competenciales que atraen al medioambiental (STC 13/1998, FJ 8) y, por tanto, también a la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura. Es, por tanto, acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación --como técnica específica de evaluación-- en la más general de la evaluación de impacto ambiental, garantizándose, en todo caso, la consulta --por la vía del informe preceptivo-- a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión”.*

2. El régimen de protección, conservación y gestión de los espacios protegidos de la RN 2000

Entrando en el análisis del régimen de protección de las ZEPAs y las ZECs, deben tratarse las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en ellas, mediante el establecimiento de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales y la aprobación, tal y como dispone la LENPCV, de las correspondientes normas de gestión, en las que se definirán los objetivos de conservación y se establecerán las medidas apropiadas para mantener o restablecer los hábitats y especies en un estado de conservación favorable.

Asimismo, en las ZEPAs, los LICs y las ZECs se deben tomar las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la selección o declaración de tales áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta al mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de dichas especies. En esa línea, el establecimiento de tales medidas se realizará, en especial, en las normas de gestión previstas en el apartado anterior, sin perjuicio de la obligación general que tienen todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias de evitar los deterioros y las alteraciones mencionados.

Con todo, en las ZEPAs, los LICs y las ZECs se aplicará el régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos establecidos en el art. 14 quinquies de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 16/2010, de 27 de diciembre.

Adicionalmente, se debe aplicar un régimen de protección preventiva respecto de aquellos LICs que, habiendo sido propuestos por la Generalitat, aún no han sido aprobados formalmente por la Comisión Europea. Dicho régimen de protección preventiva se aplicará desde el momento en que se acuerde el envío al Ministerio competente en materia de Medio Ambiente de la lista de los espacios propuestos

como Lugares de Importancia Comunitaria para su traslado a la Comisión Europea⁴⁷⁴, y finalizará en el momento de su aprobación formal por la Comisión, y al respecto puede citarse a LÓPEZ RAMÓN⁴⁷⁵ que apunta que “Uno de los ámbitos que ha requerido de mayores esfuerzos por parte de las Comunidades Autónomas ha sido la elaboración de las listas de lugares a incluir en la Red Ecológica Europea Natura 2000”.

En definitiva, a mi juicio, el objetivo de este régimen de protección preventiva respecto a las propuestas de LICs no aprobadas por la CE, es garantizar que no exista una merma en el estado de conservación de sus hábitats o especies hasta el momento de su aprobación formal y debe consistir, al menos, en la aplicación del régimen de evaluación y autorización de planes y programas que abordamos en el epígrafe siguiente.

⁴⁷⁴ Cito por considerarse de interés la **Orden AAA/2230/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación entre las administraciones autonómicas, estatales y comunitarias de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000.**

“La variedad de Administraciones implicadas en mayor o menor medida en la comunicación de la información de los espacios Red Natura 2000 en España, así como la diferente casuística existente en la información que se transmite hace recomendable la adopción de un procedimiento específico para ello que se ajuste a los criterios normativos y técnicos establecidos por la Comisión Europea a través del Comité Hábitats. Por ello, mediante Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se facultó al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para el desarrollo reglamentario del procedimiento de comunicación de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000 a la que se refieren los artículos 42, y 44 de la Ley 42/2007 entre las Administraciones autonómicas, la AGE y la Comisión Europea.

Se regula el contenido de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000, que se presentará siempre en formato digital: el procedimiento de comunicación de la información oficial atinente a estos espacios incluyendo la información que se remita a la Comisión Europea, que será de carácter estatal, no pudiéndose enviar información parcial territorial, sino una única base de datos y dos únicas cartografías oficiales, de LIC/ZEC y de ZEPa respectivamente, que cubran el conjunto del territorio estatal”. BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 2013.

⁴⁷⁵ LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General...* op.cit., pág.589.

3. El régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos

En este apartado se analiza atendiendo al art. 45, apartado 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de las ZEPAs, los LICs o las ZECs o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los mencionados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se debe someter a una adecuada evaluación de sus repercusiones en tales espacios, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de los mismos.

En este punto, se pone manifiesto al objeto de concretar si es precisa la evaluación, el órgano gestor de la Red Natura 2000 a la vista de la información proporcionada por el promotor y teniendo en cuenta la información disponible en su poder debe realizar una “*valoración preliminar de repercusiones*”, en la que concretará como mínimo si el plan, programa o proyecto está relacionado con la gestión del espacio RN 2000 y en caso negativo, si presenta probabilidad de producir efectos apreciables sobre el espacio o espacios en cuestión, los hábitats y especies que motivaron su declaración y sus objetivos de conservación. Esta valoración preliminar de repercusiones es de carácter preceptivo y vinculante y debe ser motivada.

Así, en caso de ser precisa la evaluación de repercusiones, por así haberse establecido en la valoración preliminar, el promotor de un plan, programa o proyecto deberá confeccionar un *Estudio de Afecciones sobre la Red Natura 2000*, con el contenido que se fije reglamentariamente y, en su defecto, con el que le indique la valoración preliminar.

Además, a la vista del estudio de afecciones y de la información que obre en su poder o recabe de otros órganos, el órgano gestor de la RN 2000 emitirá una *Declaración de Repercusiones sobre la Red Natura 2000* en la que constará su pronunciamiento expreso sobre la existencia o no de afecciones a la integridad del

espacio o espacios Red Natura 2000 y cuantas otras cuestiones se fijen reglamentariamente. Esta declaración de repercusiones, al igual que la valoración preliminar de repercusiones, tiene el carácter de preceptiva y vinculante.

Queda claro, que la emisión de las valoraciones preliminares y de las declaraciones de repercusiones, así como la confección de los estudios de afecciones se debe llevar a cabo en el marco de los procedimientos legalmente establecidos para la evaluación o estimación de impacto ambiental de proyectos y para evaluación ambiental de planes y programas, sin que tal incardinación pueda suponer una dilación de los plazos en ellos establecidos, o de conformidad con el procedimiento que se establezca reglamentariamente de no ser aplicables, en todos o en parte de sus trámites, los anteriores.

Del mismo modo, atendiendo al art. 45, apartado 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, a la vista de las conclusiones de la evaluación, plasmadas en la Declaración de Repercusiones sobre la RN 2000, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos o para controlar una actividad a través de la recepción de una declaración responsable o una comunicación, solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causarán perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, tras haberlos sometido a información pública.

No obstante lo dispuesto en art. 14 quinquies apartado 6 de la ley autonómica valenciana de espacios naturales y de conformidad con el art. 45, apartados 5, 6 y 7 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, pueden autorizarse, aprobarse o permitirse planes, programas o proyectos con repercusiones negativas sobre la integridad de los espacios protegidos Red Natura 2000 si se da la concurrencia de los siguientes requisitos acumulativos:

- a. inexistencia de soluciones alternativas,
- b. concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, teniendo en cuenta siempre y en todo caso las restricciones existentes en cuanto a las razones

invocables en el caso de presencia en el espacio protegido Red Natura 2000 de hábitats y/o especies de interés comunitario prioritarias o especies en peligro de extinción,

- c. adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

Igualmente, a los efectos de lo dispuesto art. 14 quinquies apartado 7 b) de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto mediante una ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros o del Consell, y tratándose de un bien jurídico, dicho Acuerdo deberá ser motivado y público.

En otro orden, el establecimiento de medidas compensatorias⁴⁷⁶, en caso de ser necesarias, se deben llevar a cabo durante la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos sobre la RN 2000. En el caso de que la mencionada evaluación se lleve a cabo en el marco de los procedimientos legalmente establecidos para la evaluación ambiental de planes y programas o la evaluación o estimación de impacto ambiental de proyectos, la definición de las medidas compensatorias deberá recogerse en las correspondientes Declaración de Ambiental y Territorial Estratégica (DATE) o Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Asimismo, cuando tales

⁴⁷⁶ **Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000 adoptadas en relación con planes, programas y proyectos, y de consulta previa a su adopción**, previstas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 288 de 2 de diciembre de 2013.

De acuerdo con el art. 45.5 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, si durante el procedimiento de evaluación ambiental de un determinado plan, programa o proyecto se concluyera que existen repercusiones negativas significativas sobre la Red Natura 2000, se constatará la inexistencia de soluciones alternativas y se declarará la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, se deberán establecer medidas compensatorias.

Estas medidas compensatorias están diseñadas para contrarrestar los efectos negativos sobre los tipos de hábitat y especies de interés comunitario afectados en los lugares de la Red Natura 2000, y deben garantizar que la coherencia global de la Red quede debidamente asegurada.

procedimientos no sean aplicables, en todo o en parte de sus trámites, las medidas compensatorias se definirán en el procedimiento que reglamentariamente se determine y se recogerán en los documentos que dicho procedimiento indique.

En ese sentido, las medidas compensatorias se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que se determine en la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos sobre la Red Natura 2000.

En resumen, con el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, la Generalitat Valenciana, en el marco de su política medioambiental y de ordenación territorial, a mi juicio, debe fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas territoriales que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, en particular mediante la inclusión de previsiones sobre conectividad en las normas de gestión de los espacios protegidos Red Natura 2000.

4. Los efectos de la declaración de Espacios Protegidos de la RN 2000

En este punto, la selección o declaración de los espacios protegidos Red Natura 2000⁴⁷⁷ comporta con carácter general los siguientes efectos:

⁴⁷⁷ La jurisprudencia del TS se ha pronunciado sobre la **necesaria justificación y motivación para la declaración de un lugar como espacio de la RN 2000**, en sentencia de 16 de octubre de 2014, Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

"F.J.5º: Pues bien, las mismas razones que hemos expuesto al examinar esos motivos de casación nos llevan a concluir que el decreto 36/10, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) "Cuencas de los ríos Alberche y Cofio" y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado "Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio" debe ser anulado, al no estar debidamente justificados en el decreto ni en la documentación incorporada al expediente los criterios de zonificación seguidos y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión".

- a) Sujeción a la servidumbre de instalación de señales prevista en el art. 23 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.
- b) Utilización de bienes comprendidos en estos espacios con arreglo a lo previsto en esta ley, en particular en su art. 20, y en las normas de gestión reguladas en el capítulo VI del título III de la ley autonómica valenciana de espacios naturales.

5. *El procedimiento de selección y declaración de los espacios protegidos de la RN 2000*

En relación con el procedimiento de declaración, considero conveniente apuntar que se inicia a propuesta de la Consellería competente en medio ambiente, en base a los criterios establecidos en el Anexo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y a la información científica pertinente, la Generalitat Valenciana propone lugares o listas de lugares situados en su ámbito territorial como candidatos a ser aprobados por la Comisión Europea como LICs y posteriormente declarados como ZECs, y en esa línea AMENÓS, PEÑALVER y TOLDRÀ⁴⁷⁸ afirman que la relación de ZEPAs designadas por cada Estado ha de ser comunicadas a la Comisión, y dentro de ellas han de tomarse las medidas adecuadas para evitar su contaminación o deterioro.

En efecto, la propuesta, que indicará los tipos de hábitats naturales y las especies autóctonas de interés comunitario existentes en dichos lugares, se debe someter al trámite de información pública de modo previo a su aprobación por el Consell y a su posterior remisión al ministerio competente en medio ambiente, que propone la lista a la Comisión Europea para su aprobación como LIC. Asimismo, el envío de la propuesta de un espacio como LIC conlleva, en el plazo máximo de seis meses, la publicación en el DOCV de sus límites geográficos, los hábitats y especies por los

⁴⁷⁸ AMENÓS A., PEÑALVER A., y TOLDRÀ LL., *Els drets del Medi Ambient...* op.cit, pág.51.

que se declara, los hábitats y especies prioritarios en él presentes y el régimen preventivo aplicable.

Posteriormente, una vez incluido el espacio natural en la Lista Oficial de LICs por la Comisión Europea⁴⁷⁹, será declarado por la Generalitat, lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, Zona Especial de Conservación, junto con la aprobación del correspondiente instrumento de gestión, siguiendo el procedimiento establecido en el art. 29 ter⁴⁸⁰ de la ley reguladora de la materia en la Comunidad Valenciana.

⁴⁷⁹ Cito por su interés la jurisprudencia del Tribunal Supremo **sobre la naturaleza de la clasificación de unos terrenos en la lista LIC**, y, entre todas, la sentencia de 8 de julio de 2014 Ponente: Mariano de Oro-Pulido López.

F.J.4º: *“La sentencia de instancia considera que el Real Decreto 1997/1995 se dicta al amparo del art. 149. 1.23 de la Constitución, siendo la clasificación de una finca en las listas LIC una decisión medioambiental de carácter ejecutivo, adoptada conforme a la información técnica disponible, que debe acomodarse a los criterios fijados por la normativa comunitaria y ponerse en relación con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, entonces vigente. Por último, la sentencia señala que el art. 4 del Real Decreto 1997 se inserta en una norma que tiene como finalidad esencial la de garantizar la biodiversidad en que se aplica la Directiva 92/43, mediante la adopción de medidas para la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio español. Por tanto, concluye, se trata de proteger, desde una perspectiva estrictamente medioambiental -y no dominical- determinados espacios -hábitats naturales- y las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario en el territorio español. La sentencia dá, pues, respuesta motivada, como decíamos al examinar el primer motivo, otra cosa es que no sea del agrado de la recurrente”.*

⁴⁸⁰ Art. 29 ter LENPCV, Declaración de Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección para las Aves.

- (1) *La declaración de Zonas Especiales de Conservación y de Zonas de Especial Protección para las Aves se realizará mediante decreto del Consell.*
- (2) *El procedimiento para la declaración de las mencionadas zonas se iniciará mediante orden de la consellería competente en materia de medio ambiente.*
- (3) *Iniciado el procedimiento, dicha consellería elaborará un proyecto de decreto de declaración, en el que se incluirá la delimitación gráfica del espacio protegido Red Natura 2000, una ficha descriptiva del espacio y los hábitats y especies que motivan su declaración, y una propuesta de normas de gestión, las cuales se redactarán de conformidad con lo establecido en el artículo 47 ter de la presente ley.*
- (4) *El proyecto de declaración del espacio y de aprobación de sus normas de gestión será sometido, por el plazo mínimo de cuarenta y cinco días, a los trámites de información pública y de audiencia a las corporaciones locales, entidades y asociaciones que*

6. La declaración de Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección para las Aves

En primer lugar, incorporando las determinaciones de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, cabe indicar que la declaración de ZECs y de ZEPAs⁴⁸¹ se realiza

ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración, sin perjuicio de otras formas y medios de participación ciudadana que puedan plantearse.

- (5) 5. A la vista de las observaciones y alegaciones recibidas durante el período de información pública y audiencia, la consellería competente en materia de medio ambiente elevará al Consell la correspondiente propuesta de declaración mediante Decreto, previo dictamen del Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.
- (6) 6. La publicación del decreto en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana expresará la información mencionada en el apartado 3 de este artículo.
- (7) Artículo introducido por el art. 62 de la Ley 16/2010, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

⁴⁸¹ Puede citarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre **la prevalencia de la declaración de ZEPA frente a la clasificación urbanística de los terrenos**, y a ese respecto se trae a colación la sentencia de 13 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

*“El relativo a la clasificación y calificación que tenían los terrenos era uno de los argumentos de impugnación esgrimidos por la demandante para combatir la inclusión de tales terrenos en la ZEPA: y a ello da respuesta la Sala de instancia explicando que el **objetivo de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril**, supone la obligación de garantizar una diversidad y una superficie suficiente de hábitats y que la efectividad de esa obligación **“...no puede verse condicionada por la clasificación, categorización, calificación y régimen de usos del suelo en el planeamiento vigente como parece desprenderse de la tesis propuesta por la parte actora...”**. Por ello la Sala de instancia concluye que **las citadas determinaciones urbanísticas “...no constituyen obstáculo o impedimento a la declaración del área como ZEPA en cuanto no excluyen la obligación del Estado (y de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al reparto interno de competencias) de tomar las medidas necesarias para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo 1o de la Directiva y de las especies migratorias” (fundamento cuarto de la sentencia)**.*

Más adelante, en el último párrafo del fundamento quinto, la sentencia de instancia deja señalado que *“...el propio informe pericial de parte no excluye la existencia de evidencias científicas e incluso reconoce expresamente la existencia de especies significativas, poniendo especial énfasis en la compatibilidad de la conservación de su hábitats con el campo de golf proyectado”: y concluye la Sala de instancia señalando que esta apreciación del perito “...no hace más que reconocer la acertada propuesta de declaración del área como ZEPA, al margen de las previsiones del planeamiento para conciliar la protección del hábitat y la ordenación territorial y urbanística, lo cual constituye una cuestión ajena al proceso en el que no se examina la legalidad de ningún instrumento de ordenación”.*

mediante decreto del Consell, y el procedimiento para la declaración de las mencionadas zonas se inicia mediante orden de la consellería competente en materia de medio ambiente, y al respecto puede citarse a ESTEVE PARDO⁴⁸² afirmando que *“particularmente llamativo resulta que la Ley 42/2007 ignore por completo a los entes locales..... La Ley 42/2007 no asegura, pues ni los mínimos que se derivan de la autonomía local reconocidos en la Constitución, consistentes en el derecho de los Municipios a participar en los asuntos que les afecten y parece difícil de imaginar asuntó que pueda afectar de manera más directa a su territorio”*.

Con todo, una vez iniciado el procedimiento, dicha consellería elaborará un proyecto de decreto de declaración, en el que se incluirá la delimitación gráfica del espacio protegido RN 2000, una ficha descriptiva del espacio y los hábitats y especies que motivan su declaración, y una propuesta de normas de gestión, las cuales se redactarán de conformidad con lo establecido en el art. 47 ter de la Ley 11/1994.

Asimismo, el proyecto de declaración del espacio y de aprobación de sus normas de gestión debe someterse, por el plazo mínimo de 45 días, a los trámites de información pública y de audiencia a las corporaciones locales, entidades y asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración, sin perjuicio de otras formas y medios de participación ciudadana que puedan plantearse. Con todo, a la vista de las observaciones y alegaciones recibidas durante el período de información pública y audiencia, la consellería competente en materia de medio ambiente elevará al Consell la correspondiente propuesta de declaración mediante Decreto para su aprobación, previo dictamen del Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, y siguiendo con ESTEVE PARDO *“sin la participación directa de los municipios afectados, sin información previa ni consulta expresa a los mismos para asegurar su participación, de que su territorio, o parte del mismo, se integra en la Red Natura 2000 quedando sujeto a un régimen en el que no ha tenido intervención alguna”*.

⁴⁸² ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.187.

Finalmente, cabe señalar que pueden establecerse zonas periféricas en la totalidad o en parte del entorno territorial inmediato de las ZECs y de las ZEPAs al objeto de evitar o minimizar los impactos ambientales negativos, procedentes del exterior, sobre los hábitats y especies que han motivado su declaración. La concreción de la delimitación y el régimen jurídico aplicable a estas zonas, que consistirá cómo mínimo en la aplicación del régimen de evaluación y autorización previsto en el art. 14 quinquies, podrá establecerse en las normas de declaración de las mismas o en las normas de gestión reguladas en la ley valenciana de espacios naturales.

7. La ordenación de los recursos naturales, de los espacios naturales protegidos y de los espacios protegidos de la RN 2000

– Las normas de gestión de zonas de la Red Natura 2000

En este punto, considero oportuno destacar que la ordenación de las ZEPAs y ZECs a la RN 2000 se efectúa mediante Normas de gestión, que tienen por objeto establecer las medidas de conservación que sean necesarias para responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales zonas y para mantener o restablecer tales hábitats y especies en un estado de conservación favorable. Estas normas de gestión tendrán el siguiente contenido mínimo:

- a) Delimitación detallada del ámbito de aplicación.
- b) Información detallada de los hábitats naturales y hábitats de especies presentes en tales áreas, incluyendo una descripción de su estado de conservación y de los criterios utilizados para interpretarlo.
- c) Objetivos estratégicos de conservación.
- d) Zonificación del espacio protegido, en su caso.
- e) Normas de aplicación directa para el desarrollo de las actividades a realizar en su ámbito, así como identificación, en su caso, de planes, programas y

- proyectos a los efectos de la aplicación del régimen especial de evaluación y autorización previsto en el artículo 14 quinquies de esta ley.
- f) Directrices específicas de gestión de hábitats y especies, o previsión para su desarrollo e incorporación posterior, si fuera el caso.
 - g) Previsiones de conectividad e integración territorial a los efectos de procurar la aplicación del art. 14 sexies⁴⁸³.
 - h) Programa de actuaciones necesarias para la ejecución del plan, incluyendo estimación económica y responsabilidad sectorial de las mismas.
 - i) Régimen de evaluación de los resultados de las medidas de conservación sobre los hábitats y especies presentes en dichas áreas.

Del mismo modo, las normas de gestión⁴⁸⁴ de la RN 2000 deben identificar de manera clara qué aspectos de los instrumentos de ordenación ambiental de espacios

⁴⁸³ Art. 14 sexies LENPCV, Coherencia y conectividad

Con el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, la Generalitat Valenciana, en el marco de su política medioambiental y de ordenación territorial, fomentará la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas territoriales que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, en particular mediante la inclusión de previsiones sobre conectividad en las normas de gestión de los espacios protegidos Red Natura 2000. Artículo introducido por el art. 60 de la Ley 16/2010, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat

⁴⁸⁴ Las Normas de Gestión aprobadas en la Comunidad Valenciana pueden consultarse en: <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/gestion>.

- Norma de Gestión ZEC Algepsars de Finestrat
- Norma de Gestión ZEC Cavidades Subterráneas
- Norma de Gestión ZEC Espacios Naturales Protegidos

El Consell, mediante Acuerdo de 10 de julio de 2001, aprobó la lista y la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que debían ser propuestos a la Comisión Europea como contribución a la constitución de la Red Ecológica Europea Natura 2000, creada por la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Dicha lista incorporaba los diez espacios objeto del presente decreto, todos los cuales coinciden –en parte o en su totalidad– con espacios naturales protegidos declarados al amparo de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios

naturales protegidos y de especies protegidas amenazadas deben, en su caso, ser modificados a los efectos de procurar su adaptación a los objetivos de conservación. Además, estas normas pueden establecer los necesarios mecanismos de armonización de sus previsiones con los usos preexistentes en el territorio al que se apliquen, así como las medidas directas, tales como acuerdos con propietarios, indemnización, compra de terrenos u otras que, al amparo de lo previsto en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, sea necesario aplicar para garantizar su efectividad sin lesionar intereses legítimos.

Interesa ante todo destacar el carácter vinculante de estas normas tanto para las administraciones públicas como para los particulares, prevaleciendo sobre el planeamiento territorial y urbanístico y sobre cualquier otro instrumento sectorial de ordenación o gestión de recursos naturales. La aprobación de las normas de gestión de ZECs y ZEPAs se tramita de manera simultánea a su declaración, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 29 ter de la ley de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

Además, como señala la LENPCV la gestión de monumentos naturales, sitios de interés, paisajes protegidos, LICs, ZECs y ZEPAs podrán asumirla directamente los servicios de la consellería competente en materia de medio ambiente. En esa línea, atendiendo a la Disposición Adicional séptima de la ley valenciana de espacios naturales (en la redacción dada por la Ley de Acompañamiento 2010) la declaración como ZECs de los LICs aprobados en por acuerdo del Consell en 2001, así como la aprobación de sus correspondientes normas de gestión debía realizarse antes de agosto de 2012. Plazo que se ha cumplido con retraso, mediante la aprobación del Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria

Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, por contribuir a la conservación de diferentes hábitats y especies.

coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves⁴⁸⁵.

Con todo, en aras de una precisa actualización de la materia, no podemos dejar de mencionar la entrada en vigor de las Enmiendas de los Anexos II y III del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, adoptadas en París el 10 de febrero de 2012 mediante Decisión IG.20/5⁴⁸⁶, que actualiza la Lista de especies amenazadas o en peligro y la Lista de especies cuya explotación está regulada en el mediterráneo.

Asimismo, la lista actualizada de LICs es la contenida en la Decisión de ejecución (UE) 2015/74 de la Comisión de 3 de diciembre de 2014 por la que se adopta la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea⁴⁸⁷. Del mismo modo, el listado completo de LICs, ZEPAs,

⁴⁸⁵ Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de Conservación diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. DOCV núm. 7406, de 19 de noviembre de 2014.

“Se declaran como Zonas Especiales de Conservación los siguientes LICs, cuya delimitación se describe de forma cartográfica en el Anexo I del Decreto:

El Fondó d'Elx-Crevillent. Llacunes de la Mata i Torreveija. Salinas de Santa Pola. Serres de Mariola i el Carrascar de la Font Roja. Desembocadura del riu Millars. Marjal de Pego-Oliva. Hoces del Cabriel. Serra Calderona. Serra d'Espadà. Desert de les Palmes.

Los hábitats naturales de interés comunitario y las especies de interés comunitario que motivan su declaración se especifican en el Anexo II, que contiene la ficha descriptiva de cada Zona Especial de Conservación.

Además, se aprueban las normas de gestión que regirán en dichos espacios, así como en las ZEPAs que se relacionan en el artículo 3. La consideración como normas de gestión de los instrumentos de ordenación y gestión vigentes en los espacios naturales protegidos se contempla en el artículo 4. Las normas de aplicación directa, régimen de evaluación de repercusiones, directrices y medidas de gestión, programa de actuaciones y evaluación se determinan en el art. 7”.

⁴⁸⁶ BOE núm. 98, de 23 de abril de 2014.

⁴⁸⁷ DOUE L 18/696, de 23 de enero de 2015.

“La región biogeográfica mediterránea a que se refiere el artículo 1, letra c), inciso iii), de la Directiva 92/43/CEE incluye los territorios, en la Unión, de Grecia, Chipre, de conformidad con el artículo 1 del Protocolo no 10 del Acta de adhesión de 2003 (2), y Malta, así como partes de los territorios, en la Unión, de España, Francia, Italia, Portugal y Croacia y, de conformidad con el artículo 355, apartado 3, del Tratado, el territorio de Gibraltar, de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido,

y ZECs se encuentra disponible en la página web de la consellería competente: <http://www.citma.gva.es/web/espacios-protegidos/espacios-red-natura-2000>. En esta materia, sobre la declaración de los Lugares de Importancia Comunitaria puede citarse a AMATE ÁVILA⁴⁸⁸.

En síntesis, considero relevante destacar el estado de las áreas protegidas en España⁴⁸⁹ según información actualizada a 31 de diciembre del 2013 sobre la situación en la que se encuentran estos espacios en nuestro país. Así, el documento apunta que España supera los siete millones de hectáreas protegidas bajo la legislación específica de espacios naturales protegidos, el 12,9% del país: mientras que si se considera el desarrollo de la Red Natura 2000, el porcentaje alcanza el 27,21%. Así las cosas, España es el país europeo que más superficie aporta a esta red. En cuanto a la protección de áreas marinas, el porcentaje se sitúa en el 1,03%. Asimismo, nuestro país cuenta con 15 parques nacionales, 149 parques naturales, 291 reservas naturales, 328 monumentos naturales, 53 paisajes protegidos y un área marina protegida, además de otras figuras utilizadas solo en algunas comunidades autónomas, hasta un total de 1.905 espacios naturales protegidos. Por su parte, la

según se especifica en el mapa biogeográfico aprobado el 20 de abril de 2005 por el Comité creado en virtud del artículo 20 de la citada Directiva («el Comité de Hábitats»).

⁴⁸⁸ AMATE ÁVILA, M^a.L., *La declaración de los Lugares de Importancia Comunitaria: un procedimiento administrativo complejo: reflexiones sobre su recurribilidad*, Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, n. 89, mayo-agosto 2014, disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download.jsessionid=3EAB09E6E58852894A4C3C472C6BA46C?up=99511>, (consultada 23 de marzo de 2015), págs.153-181.

⁴⁸⁹ *Estado de las áreas protegidas de España 2013*, Actualidad del Medio Ambiente, disponible en: <http://www.mercadosdemedioambiente.com/actualidad/estado-de-las-areas-protegidas-de-espana-2013/>, (consultada el 28 de diciembre de 2014).

Declaración de Europarc-España sobre el compromiso de las áreas protegidas con la sociedad en tiempos de crisis, Europarc España, Revista técnica de los espacios naturales protegidos, Boletín nº 36, noviembre 2013, disponible en:

<http://www.redeuroparc.org/img/publicaciones/boletin36.pdf>, (consultada el 28 de diciembre de 2014).

Red Natura 2000 está compuesta por 1802 lugares, 42% coincidentes con espacios ya protegidos por la legislación nacional y autonómica.

En definitiva, en mi opinión, interesa ante todo recordar, que los espacios protegidos de la Red ecológica europea Natura 2000 constituyen la máxima figura de protección ambiental de la normativa europea, y, por tanto, cuenta con un procedimiento propio de evaluación de las repercusiones de los planes urbanísticos sobre la RN 2000, y lógicamente, la Declaración ambiental y territorial estratégica emitida por el órgano ambiental que ponga fin al procedimiento de EAE debe contener un apartado específico dedicado a la repercusión del planeamiento sobre estos espacios naturales protegidos.

H. Los espacios cinegéticos. La caza

En primer término, se indica que he considerado conveniente recoger en el listado de espacios naturales protegidos como última categoría los espacios cinegéticos, dado que inciden en el planeamiento urbanístico, debiendo estudiarse la clasificación del suelo y compatibilidad de usos para la preservación de estos espacios⁴⁹⁰.

En efecto, el planificador debe identificar los espacios cinegéticos⁴⁹¹ según se recogen en la cartografía temática de la Consellería competente en la materia,

⁴⁹⁰ La normativa reguladora de los espacios cinegéticos de la Comunidad Valenciana es:

- Ley 13/2004 de caza de la Comunidad Valenciana
- Orden de vedas temporada 2014 - 2015
- Instrucción para habilitar caza del corzo en espacios cinegéticos de la CV
- Orden 3/2012 que regula la caza y control del jabalí en la cv
- Resolución 10/01/2012, adjudicación aprovechamiento cinegético montes UP provincia de Valencia.

⁴⁹¹ En la Comunidad Valenciana existe declarada una Reserva de Caza de Muela de Cortes, por la Ley 2/1973, de 17 de marzo, de creación de trece reservas nacionales de caza, en la provincia de Valencia, entre las comarcas de la Canal de Navarrés y el Valle de Ayora. Su superficie es de 36,009 ha, repartidas entre los municipios de Bicorp, Cofrentes, Cortes de Pallás, Jalance, Jarafuel, Millares y Teresa de Cofrentes.

disponible en:

http://cartoweb.cma.gva.es/visor/index.html?modo=web&temas=Web_CazayPesca

4.3.3. La biodiversidad. Los hábitats

En este punto, como ha puesto de relieve la Comisión Europea⁴⁹² *“La biodiversidad sustenta muchos de nuestros ecosistemas y es vital para su resiliencia. Su pérdida puede debilitar un ecosistema poniendo en peligro la prestación de servicios ecosistémicos y haciéndolo más vulnerable frente a las presiones medioambientales. El restablecimiento de ecosistemas degradados es costoso y, en algunos casos, el cambio puede ser irreversible. Se ha estimado que, para el año 2050, las oportunidades de negocio ligadas a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que dependen de ella podrían representar un valor global de entre 800 000 millones y 2,3 billones de dólares estadounidenses al año. En la práctica, no obstante, el valor de la biodiversidad apenas está empezando a tenerse en cuenta a nivel operativo en la toma de decisiones. Si queremos preservar la biodiversidad, tomarla en consideración debe convertirse en práctica común”*.

La Reserva, cuenta con otras figuras de protección y de conservación del espacio natural como son:

Paisaje Protegido: Muela de Cortes y El Caroig: Sierras de Martés y el Ave.

Zona ZEPA: Sierra de Martés-Muela de Cortes.

LIC: Muela de Cortes y El Caroig: Sierras de Martés y el Ave.

Incluido en el Catálogo de Zonas Húmedas: Embalse Embarcaderos.

Microrreservas de flora: Rincón del Jinete.

⁴⁹² *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, 20 de septiembre de 2011, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

La nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad presenta las principales herramientas políticas para alcanzar ese objetivo y revertir las tendencias de pérdida de biodiversidad que hemos padecido en las últimas generaciones.

En efecto, el objetivo de la UE para 2020: la pérdida de biodiversidad en la UE⁴⁹³ y la degradación de los servicios ecosistémicos se habrán detenido y, en la medida de lo posible, se habrá restablecido la biodiversidad.

Así, en el ámbito la Consellería competente en materia de medio ambiente informa sobre las especies prioritarias y hábitats existentes en cada municipio de la Comunidad Valenciana, que deben tenerse en consideración para la elaboración del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico del plan. Y, como apunta BELLIDO MILIO⁴⁹⁴, al que seguimos en este epígrafe, la Orden de 20 de diciembre de 1985 de la Consellería de Agricultura y Pesca sobre protección de especies endémicas o amenazadas⁴⁹⁵ fue la primera a nivel autonómico que establecía una serie de regulaciones en relación a especies vegetales en razón de su rareza o amenaza. Así, por ejemplo, se incluían en el Anexo III, el de menor grado de protección, todos los tomillos (*Thymus sp.*) y todos los teucrium (*Teucrium sp.*) pequeños arbustos aromáticos, que implicaba la necesidad de autorización para arrancarlos, circunstancia que suponía un absurdo dado que esas especies son muy abundantes y evidentemente no están amenazadas. Esta regulación ciertamente restrictiva era fruto del desconocimiento en aquella época de todas las especies y de su grado de abundancia, intentando al hacer esa referencia genérica incluir a aquellas que verdaderamente eran raras y amenazadas a costa de las otras y sin haber calibrado bien el alcance real de la regulación.

Posteriormente, con el transcurso de los años en 2009 se aprobó el Catálogo valenciano de flora amenazada y se precisó mucho más en aquellas especies que

⁴⁹³ Pueden citarse los proyectos LIFE de la UE para la conservación de la biodiversidad, *Nature & biodiversity: LIFE projects*, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPOCE), 2014, disponible en: <http://bookshop.europa.eu/es/nature-biodiversity-pbKHAS14001/>, (consultada el 23 de diciembre de 2014).

⁴⁹⁴ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.4.

⁴⁹⁵ Tiene relevancia a estos efectos la publicación *Flora vascular rara, endémica o amenazada de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, Consellería de Medi Ambient, Valencia, 1994.

realmente están amenazadas excluyendo otras que no lo estaban. En ese sentido, la protección para las amenazadas es muy estricta con prohibiciones de tala, arrancar, destruir y excepciones por motivos científicos o de salud humana muy concretos.

Del mismo modo, respecto a las especies de fauna como la nutria (*Lutra lutra*) catalogadas como vulnerables por el catálogo valenciano de especies de fauna amenazadas existen unas limitaciones y prohibiciones de importancia tanto respecto a la especie como a su hábitat (Decreto 32/2004, de 27 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Fauna Amenazadas, y se establecen categorías y normas para su protección). Además, para las especies catalogadas⁴⁹⁶ se establece el régimen de protección establecido en el art. 9 del citado Decreto 32/2004.

Con todo, sobre la información disponible de estas especies de fauna y flora considero oportuno destacar la cartografía de Hábitats⁴⁹⁷ y la Base de Datos de

⁴⁹⁶ Art. 9. Especies catalogadas.

- 1) Con respecto a los ejemplares, huevos, larvas, crías o restos de las especies catalogadas, quedan prohibidas las siguientes conductas: la muerte, el deterioro, la recolección, la liberación, el comercio, la exposición para el comercio, el transporte, el intercambio, la oferta con fines de venta, la captura, la persecución, las molestias, la naturalización y la tenencia, salvo que estuvieran autorizadas.
- 2) También **queda prohibida la destrucción y alteración de su hábitat y, en particular, la de los lugares de reproducción, reposo, campeo o alimentación.** Y sólo se admiten las excepciones por los siguientes motivos (art. 13.1): "...sólo se podrán levantar las prohibiciones genéricas del título III mediante una autorización expresa, si no hubiere otra solución satisfactoria, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
 - a) Si de la aplicación de la prohibición se derivan efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas.
 - b) Cuando de la aplicación de la prohibición se deriven efectos perjudiciales para otras especies catalogadas.
 - c) Cuando sea preciso por razones de investigación, educación, de repoblación o reintroducción, o cuando sea necesario para la cría en cautividad con tales fines." Aunque la normativa en esta materia es muy extensa se cita por su interés la Resolución de 15 de octubre de 2010 del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por las que se establecen las Zonas de Protección de la avifauna contra la colisión y electrocución.

⁴⁹⁷ *Cartografía de Hábitats*, disponible en: <http://www.cma.gva.es>.

Biodiversidad⁴⁹⁸ (BDB) del SIT de la consellería competente, dado que contiene la información ambiental disponible para la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico sobre los hábitats y especies de interés de cada municipio de la Comunidad Valenciana.

En síntesis, a mi juicio, el ordenamiento jurídico valenciano ha conjugado la creciente preocupación social por el medio ambiente, y en la materia de hábitats que nos interesa, con la adopción de una serie de normativa sectorial en defensa de los valores naturales del territorio que impiden o condicionan de manera efectiva cualquier actuación o alteración de las especies de fauna y flora, y de los hábitats protegidos.

4.3.4. El paisaje como condicionante ambiental

En primer término, MARTÍN MATEO⁴⁹⁹ sobre el origen de la preocupación paisajística afirma que, *“la reforma de la Ley del Suelo (1975) ha acentuado la importancia de la perspectiva paisajística en el urbanismo español, haciendo hincapié en algunos de sus preceptos en la defensa de la naturaleza y el paisaje”*. Por su parte, respecto a la política europea en materia de paisaje LÓPEZ RAMÓN⁵⁰⁰ y CORTINA y QUERALT⁵⁰¹ ponen de relieve que el Convenio Europeo del paisaje adoptado en Florencia en 2004, no fue ratificado por España en plazo⁵⁰² y ello contrasta con la asunción legislativa de sus contenidos en la Comunidad Valenciana (2004) y Cataluña (2005). A los efectos del citado convenio *“se entenderá por “paisaje” cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter*

⁴⁹⁸ Base de Datos de Biodiversidad, disponible en: <http://bdb.cma.gva.es>.

⁴⁹⁹ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 295.

⁵⁰⁰ LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General...* op.cit., pág.576.

⁵⁰¹ CORTINA, A. y QUERALT, A. (Coords.), *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios*, Madrid, Ministerio del Medio Ambiente, 2007, pág.18.

⁵⁰² España ratificó el citado Convenio el 26 de noviembre de 2007, BOE de 5 de febrero de 2008. En vigor desde el 1 de marzo de 2008.

sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos". Reconoce todas las formas de los paisajes europeos, naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios. Además, COLLADO CAPILLA y GÓMEZ-PARDO GABALDÓN⁵⁰³ apuntan que el referido Convenio considera que los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes europeos suponen un deber para los países europeos de trabajar colectivamente en su protección, planificación y gestión.

Igualmente, STEINITZ, MUÑOZ CRIADO y GALÁN VIVAS⁵⁰⁴ han puesto de manifiesto que el Convenio Europeo del Paisaje compromete a tomar medidas

⁵⁰³ COLLADO CAPILLA, V., y GÓMEZ-PARDO GABALDÓN, S., *Marco legislativo en materia de paisaje en la Comunidad Valenciana*, V Reunión de Talleres para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, Gerona (España), 28-29 septiembre, 2006.

⁵⁰⁴ STEINITZ, C., MUÑOZ CRIADO, A. y GALÁN VIVAS, J.J., *Análisis del paisaje visual de la Comunitat Valenciana*, Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, Generalitat Valenciana, 2008, disponible en:

<http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101391/Estudio+del+paisaje+visual+de+la+CV/80c0836c-647e-4335-8ad2-0d16492042f0?version=1.0>

Como **conclusiones del citado Análisis del paisaje visual** se extraen 3 grandes líneas de actuación:

Línea 1. Preservar la diversidad de los paisajes de la Comunitat Valenciana

Plan de Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana

Infraestructura Verde del Área Metropolitana de Valencia: Corredor del Río Turia, Huerta, Albufera y Mar Mediterráneo

Gran Parque Metropolitano de Alicante: Corredor Río Monnegre-Río Serpis

Atlas de los Paisajes de la Comunitat Valenciana. Paisajes más significativos

Línea 2. Protección y Gestión de los paisajes culturales y agrícolas más significativos de la Comunitat Valenciana

Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia

Plan de Paisaje del Valle del Río Serpis y la Vall de Gallinera

Plan de Paisaje de la Vall de Guadalest

Plan de Paisaje del Maestrat-Els Ports

Plan de Paisaje de "les Vinyes de la Costera i la Vall d'Albaida"

Plan de Paisaje y Programa Agroturístico de los Parques Naturales del Fondo y de las Salinas Santa Pola y su entorno

Estudio de paisaje del Parque Natural de la Mata-Torrevieja

Línea 3. Protección y Ordenación de las Vistas hacia el paisaje

Protección de las vistas hacia hitos culturales y paisajísticos

Plan de protección y ordenación de las vistas desde las vías de comunicación

Desde las carreteras

generales de reconocimiento de los paisajes: de definición y caracterización: de aplicación de políticas para su protección y gestión: de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. También sobre la sensibilización ciudadana, la educación y la formación de expertos.

Sentado lo anterior, centrándonos en el ámbito territorial objeto de estudio, he de señalar, como ya lo hacía la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP, derogada por la LOTUP), desarrollada por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana⁵⁰⁵, a mi juicio innecesariamente extenso, y tal como prevé la vigente LOTUP, el paisaje actuará como criterio condicionante en la planificación territorial y urbanística.

Así, la LOTPP incorporó la creciente sensibilidad social por el paisaje elevándola a rango de ley por vez primera en España. Lo hizo, desde la más actual concepción del mismo, que emana del Convenio Europeo del Paisaje elaborado por el Consejo de Europa y presentado oficialmente en Florencia el 20 de octubre de 2000. Su entrada en vigor supuso un importante avance en el reconocimiento jurídico del patrimonio

Desde el AVE
Integración en el paisaje de las áreas industriales
Plan de mejora visual de los accesos a los municipios

⁵⁰⁵ DOCV núm. 5325, de 16 de agosto de 2006.

“La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, incorporó la creciente sensibilidad social por el paisaje elevándola a rango de ley por vez primera en España. Lo hizo, desde la más actual concepción del mismo, que emana del Convenio Europeo del Paisaje elaborado por el Consejo de Europa y presentado oficialmente en el Palazzo Veccio de Florencia el 20 de octubre de 2000. Se convierte, así, en una experiencia pionera de desarrollo legislativo de los principios del Convenio en el marco de la Unión Europea. Su entrada en vigor ha supuesto un importante avance en el reconocimiento jurídico del patrimonio paisajístico europeo y en la puesta en marcha de políticas para su preservación, gestión y ordenación. El Consell, en la reunión del día 17 de septiembre de 2004, adoptó un acuerdo por el que se adhirió a los principios, objetivos y medidas contenidos en el Convenio Europeo del Paisaje, en coherencia con el paso legislativo dado por les Corts con la aprobación de la Ley”.

paisajístico europeo y en la puesta en marcha de políticas para su preservación, gestión y ordenación.

En efecto, el Convenio Europeo del Paisaje insta al desarrollo de políticas de paisaje en los diferentes niveles político- administrativos, a establecer procedimientos de participación pública, a identificar y calificar nuestros paisajes, estableciendo diversas medidas al respecto.

Entiende el paisaje, como el territorio tal y como lo perciben los ciudadanos cuyas características son resultado de la acción de factores naturales y/o humanos. Asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y político, de que cada territorio se manifiesta por la identidad de su paisaje, independientemente de su calidad, y de que todo el territorio requiere por tanto gobierno y política de paisaje.

Sin duda, una variable espacial que ha cobrado fuerza en los procesos de planificación territorial ha sido el paisaje. Se ha pasado de una percepción relacionada con una mera cualidad del medio físico a una visión integral que considera el paisaje como un activo cultural, identitario, económico y social de primera magnitud, tanto para la mejora de la calidad de vida de la población como para la competitividad de un territorio en el mercado global de atracción de talentos e inversiones.

A tal fin, el ámbito de protección y ordenación del paisaje alcanza:

1. Todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y alcanza tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas. Conciérne a los paisajes considerados como notables, a los paisajes cotidianos y, también, a los degradados, espacios éstos en los que vive un alto porcentaje de la población.
2. De acuerdo con ello, serán de aplicación a la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de otras legislaciones que sean aplicables en determinados espacios o categorías de protección (Red Natura 2000, Zonas Húmedas, Parques Naturales...etc.).

Como es sabido, la Comunidad Valenciana cuenta con una gran riqueza paisajística, que es a la vez expresión de la biodiversidad de su territorio, legado de su historia y recurso para su desarrollo económico, que se ve afectada por problemas de diversa índole acompañados de una escasa sensibilidad en la toma de decisiones y la carencia de una acción pública y privada en paisaje. Tal como prevé la LOTUP, art. 6, *“el paisaje se integrará en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo y, en concreto, en la planificación territorial y urbanística, actuando como criterio condicionante en la implantación de usos, actividades e infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales y la conservación y puesta en valor de espacios culturales”*.

Los tres ámbitos territoriales y paisajísticos de la Comunidad Valenciana⁵⁰⁶ son los siguientes:

- I. El sistema territorial valenciano se divide en tres grandes ámbitos: la cota 100-litoral, la franja intermedia y el sistema rural. En el primero, los paisajes de regadío predominantes se encuentran con graves problemas de rentabilidad económica y de retroceso de los activos agrarios. Es un gran reto en la Comunitat Valenciana la búsqueda de alternativas de viabilidad para el mantenimiento de esta agricultura y del agricultor que es, en realidad, el gran cuidador del paisaje. Su desaparición abocaría al conjunto del territorio a una insostenibilidad catastrófica.
- II. La franja intermedia del territorio, dominada por los paisajes de secano, es la más frágil y la que está soportando las mayores presiones urbanísticas en estos momentos, que se incrementarán en el futuro. Por lo tanto, es prioritario mantener el papel conector de estos espacios entre los ecosistemas

⁵⁰⁶ *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*, Objetivo 11, Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, 2011.

interiores y litorales, asegurando su viabilidad, para lo que es necesario fomentar la producción de excelencia agrícola.

- III. En el interior de la Comunitat Valenciana, en el mundo rural, dominado por el uso forestal del territorio, es vital la conservación de los mosaicos agrícolas cualificadores del paisaje y de freno a la proliferación de riesgos tales como los incendios forestales, para lo que es fundamental mantener y viabilizar estas “manchas” agrícolas.

En síntesis, puede afirmarse, que la protección del paisaje como criterio de la ordenación territorial condiciona, en especial, los nuevos crecimientos urbanos, tanto residenciales como industriales, así como las áreas de actividades terciarias o de servicios, la implantación de infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales, y la conservación y puesta en valor de espacios culturales. También se aplicarán a las actuaciones de mejora de imagen urbana y regeneración de espacios degradados.

Los **instrumentos vigentes para la protección, ordenación y gestión del paisaje** son los siguientes:

- a) Plan de Acción Territorial de Paisaje de la Comunitat Valenciana.
- b) Estudios de Paisaje (Planes de Acción Territorial sectoriales y Planes Generales estructurales).
- c) Estudios de Integración Paisajística (Plan Parciales, Modificaciones Puntuales, Estudios de detalles).
- d) Catálogos de Paisaje.
- e) Programas de Paisaje

Los Estudios de Paisaje analizan las actividades y procesos con incidencia en el paisaje para la determinación de los objetivos de calidad paisajística y de las medidas y acciones necesarias para cumplirlos, en los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, cultural, medioambiental, agraria, social, turística y económica, así como en cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje, en relación con lo determinado en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del

Paisaje. Se debe analizar tanto la situación existente como el futuro previsto por la evolución de los procesos naturales y humanos en el territorio, incluyendo planes territoriales, urbanísticos y sectoriales y proyectos aprobados por la administración competente, que serán tenidos en cuenta al establecer sus determinaciones.

Asimismo, como ponen de relieve HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ⁵⁰⁷ los planes de ordenación territorial y urbanísticos deben contener un Estudio de Paisaje o un Estudio de Integración Paisajística, cuyo contenido y documentación aparecen fijados en los Anexos I y II LOTUP. Del mismo modo, las fichas de planeamiento de los sectores de cada plan estructural deben incorporar las medidas de integración paisajísticas de manera que se definan adecuadamente los bordes urbanos y los espacios de transición entre los distintos usos, en su caso, propuestos en un ámbito determinado. A este respecto, a mi juicio, deben citarse dos manuales de referencia para la redacción de estudios de planificación paisajística elaborados por MUÑOZ CRIADO⁵⁰⁸.

- La particularidad de los paisajes de relevancia regional

Considero oportuno hacer mención a una figura de protección paisajística recogida específicamente en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, directriz 53, la relativa a los paisajes de relevancia regional (PRR), y como señala GALERA

⁵⁰⁷ HERVÁS MÁS, J., y OLIVA MARTÍ, J., *Infraestructura Verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP...* op.cit., pág.49.

⁵⁰⁸ MUÑOZ CRIADO, A., *Guía Metodológica. Estudios de Paisaje*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Valencia, 2012, disponible en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0670136.pdf>.

MUÑOZ CRIADO, A., *La nueva política de Paisaje de la Comunidad Valenciana, Generalitat Valenciana, Programa y Actuaciones 2011-2015*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2012.

RODRIGO⁵⁰⁹ “paisajes con valor ambiental que necesitan protección jurídica, ya que, como los demás elementos del medio ambiente, también puede ser objeto de agresiones, es decir, también puede ser contaminado”. Así, en la Comunidad Valenciana son aquellos paisajes que cumplen las siguientes condiciones:

- a. Tienen una dimensión y escala territorial de ámbito supramunicipal, y expresan el carácter y la identidad de una determinada parte del territorio.
- b. Son representativos de la diversidad de los paisajes de la Comunitat Valenciana.
- c. Presentan importantes valores y se encuentran en buen estado de conservación.
- d. Tienen un elevado aprecio social por su representatividad y sus valores.
- e. Son considerados singulares, por ser excepcionales y únicos en el conjunto de la región.

En resumen, atendiendo a la información disponible en la página web de la consellería competente, en la Comunitat Valenciana se han identificado 40 Paisajes de Relevancia Regional (PRR), agrupados en 14 grandes conjuntos paisajísticos, por sus similitudes morfológicas, funcionales y de continuidad. Sin perjuicio de que los instrumentos de desarrollo de la estrategia territorial puedan identificar otros⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ GALERA RODRIGO, S., *La protección del paisaje natural: lo viejo y lo nuevo*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007, pág.690.

⁵¹⁰ En ese sentido en el año 2011 se redactó una **propuesta del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde y del Paisaje de la Comunitat Valenciana**, previsto en el art. 11.2 LOTPP, al objeto de identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el Territorio valenciano, establecer directrices y criterios de elaboración de los estudios de Paisaje, de su valoración y de su consecuente protección.

4.3.5. El nuevo paradigma de la protección ambiental. La Infraestructura Verde. Los conectores ecológicos

En este punto, HERVÁS MÁ S y OLIVA MARTÍ⁵¹¹ apuntan que el concepto de Infraestructura Verde (IV) surge, a finales del siglo pasado en Estados Unidos, como herramienta para la identificación de los principales espacios con significancia medio ambiental y paisajística. Junto con los corredores de conexión de estas áreas, la Infraestructura Verde supone la creación de una malla a nivel territorial que permite garantizar la correcta funcionalidad de los espacios abiertos⁵¹² y la protección de sus valores.

⁵¹¹ HERVÁS MÁ S, J., y OLIVA MARTÍ, J., *Infraestructura Verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP...* op.cit., pág.37.

⁵¹² Considero oportuno destacar que el **origen de la Infraestructura Verde lo encontramos en el sistema de espacios abiertos regulados en el Decreto 120/2006, de 11 de agosto**, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, art. 41. Delimitación del Sistema de Espacios Abiertos:

“1. A los efectos del artículo 39 los Estudios de Paisaje delimitarán un Sistema de Espacios Abiertos o conjunto integrado y continuo de espacios en general libres de edificación, de interés medioambiental, cultural, visual, recreativo y las conexiones ecológicas y funcionales que los relacionan entre sí.

2. El Sistema de Espacios Abiertos constituirá una zona de Ordenación Urbanística a los efectos de los artículos 36.1.c) y 45.1.e) de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana”.

3. El Sistema de Espacios Abiertos tiene por objeto proveer de áreas recreativas al aire libre, proteger áreas y hábitats naturales así como el patrón ecológico del lugar y los valores culturales y paisajísticos, mejorar el paisaje visual y preservar zonas de transición físicas y visuales entre distintos usos y actividades.

4. Incluirán los siguientes paisajes, salvo excepcionalidad que deberá ser objeto de motivación expresa:

a) Los elementos incluidos en el Catalogo de Paisaje.

b) Las conexiones ecológicas y funcionales o franjas de terreno que conectan los espacios del apartado anterior y que aun no teniendo elementos de singularidad manifiesta paisajística o incluso se encuentren degradados, se consideran necesarios como áreas de conexión entre los espacios de interés para lograr una continuidad física, ecológica y funcional. En cualquier caso incluirá la red hídrica, senderos históricos, vías pecuarias, infraestructuras y similares y los corredores verdes a los que se refiere la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que desempeñan funciones de conexión biológica y

En segundo término, como destaca CANTÓ LÓPEZ⁵¹³ en el ámbito comunitario, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad señala como objetivo el mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos en 2020 mediante la creación de infraestructuras verdes y la restauración de ecosistemas degradados. Este documento subraya la importancia de la infraestructura verde y en su actuación 6 fija las prioridades de restauración y el fomento del uso de la infraestructura verde, así como el uso de incentivos para los proyectos y el mantenimiento de servicios ecosistémicos (entendiendo por tales los beneficios que aporta la naturaleza como alimentos, materiales, agua limpia, aire puro, regulación climática o lugares de recreo). Efectivamente, como señala la Unión Europea⁵¹⁴, la infraestructura verde puede definirse, en términos generales, como *“una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales*

territorial, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 20.7 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

5. Aunque la inclusión de un terreno en el Sistema de Espacios Abiertos es independiente de su clasificación o calificación urbanística, la ordenación que se establezca deberá garantizar el carácter de espacio abierto. Las Normas de Integración establecerán las condiciones de uso de tales suelos”.

⁵¹³ CANTÓ LÓPEZ, M^a, T., *La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, Zaragoza, 2014, pág. 218.

⁵¹⁴ *Construir una Infraestructura Verde para Europa*, Servicio de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, pág. 7.

La Comisión Europea publicó una nueva estrategia en mayo de 2013 con el fin de promover el uso de infraestructura verde en toda Europa.

“La estrategia tiene como objetivo crear un marco robusto y propicio para fomentar y facilitar proyectos de infraestructura verde mediante los instrumentos financieros, políticos y jurídicos existentes.

Reconoce que la infraestructura verde puede realizar una contribución considerable a la aplicación eficaz de una amplia gama de políticas comunitarias con las que se pueden conseguir algunos o todos los objetivos buscados mediante soluciones basadas en la naturaleza. También sitúa con firmeza el uso de la infraestructura verde en el contexto de la estrategia de crecimiento Europa 2020, que insta al desarrollo de un programa de crecimiento integrador, sostenible e inteligente en toda la UE”.

como urbanos”. Más concretamente, al tratarse de una estructura espacial que genera beneficios de la naturaleza a las personas, la infraestructura verde tiene como objetivo mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua o aire limpios. A su vez, de este modo:

- se fomenta una mejor calidad de vida y bienestar humano, por ejemplo, ofreciendo un medio ambiente de alta calidad en el que poder vivir y trabajar:
- se mejora la biodiversidad, por ejemplo, reconectando zonas naturales aisladas y aumentando la movilidad de la fauna silvestre en un paisaje más amplio:
- se protege contra el cambio climático y otras catástrofes medioambientales, por ejemplo, reduciendo las inundaciones, almacenando carbono o evitando la erosión del suelo:
- se fomenta un enfoque más inteligente e integrado del desarrollo, que garantiza que el limitado espacio europeo se utiliza de la forma más eficiente y coherente posible.

Asimismo, para encuadrar normativamente el término infraestructura verde (IV) considero conveniente acudir al art. 19 bis LOTPP (derogada por la LOTUP) añadido por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, que establece: “*la planificación territorial y urbanística deberá definir la Infraestructura Verde con carácter previo a análisis y determinación de las necesidades de suelo para futuros desarrollos*”. Los criterios para su concreción, de momento, se establecen en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), a expensas de la aprobación definitiva de un PAT específico en la materia.

En efecto, el tercer bloque de la ETCV está dedicado a la Infraestructura Verde del territorio como “**sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, así como los denominados críticos por ser**

susceptibles de riesgos naturales e inducidos. Todos estos espacios tienen que formar una red continua en el territorio para lo que se incluyen en esta infraestructura los elementos de conexión biológica y territorial que garanticen la permeabilidad de este sistema y, al mismo tiempo, contribuyan a mejorar la diversidad biológica global del territorio”.

Y siguiendo en este punto íntegramente a la ETCV: *“la Infraestructura Verde es un concepto innovador en la gestión de los espacios abiertos del territorio y en su planificación. Tiene que definirse, a distintas escalas territoriales, como paso previo a cualquier desarrollo urbanístico que se planifique y su grado de protección se adaptará a la prescrita por las distintas legislaciones que se apliquen a cada espacio. Lo que es novedoso es esta forma integral de gestionar el territorio, que incluso puede contener elementos urbanos para conectar los espacios verdes de las ciudades con los de su entorno rural. La estrategia territorial define estos ámbitos constituyentes de la Infraestructura Verde y propone un conjunto de principios directores y criterios para la adecuada planificación y gestión de cada uno de ellos, sin olvidar su conservación activa relacionada con su uso público racional y sostenible”.*

Para FARIÑA TOJO y NAREDO⁵¹⁵ la IV en el medio natural trata de conectar las diversas zonas protegidas. Además de las referencias explícitas a “conectar” los distintos espacios protegidos, también se han incluido las cuestiones relacionadas con “vías pecuarias” de tanta importancia en nuestro país. Ante la posibilidad de que aparecieran algunas confusiones con el punto “Conectar ecológicamente las distintas zonas verdes” (correspondiente al criterio “Favorecer el acceso a la naturaleza”) se han revisado ambos indicadores de sostenibilidad en paralelo, como apuntan los citados autores en aras de la consecución de un urbanismo más sostenible.

⁵¹⁵ FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M., *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español...* op.cit., pág.18.

En esta materia, puede citarse a SALVADOR PALOMO⁵¹⁶, y URIARTE RICOTE⁵¹⁷ destaca la relevancia de la infraestructura verde de carácter urbano, y, al respecto apunta:

*“Cuando el ámbito territorial sobre el que se proyecta la infraestructura verde es la ciudad, se habla de **infraestructura verde urbana, que se concibe como «una red interconectada y complementaria de espacios verdes urbanos que incluye a todos aquellos elementos destacados por su importancia ambiental, paisajística o patrimonial, así como a sus correspondientes procesos y flujos ecológicos»**. Es decir, la técnica que aquí se analiza, hace referencia a lo que tradicionalmente se han venido denominando como áreas o zonas verdes urbanas, pero que en los últimos tiempos ha sufrido un importante cambio por lo que respecta a su función. Estas zonas, sin perder su utilidad inicial puramente recreativa y paisajística, se han visto revalorizadas por convertirse en las principales «proveedoras de funciones y servicios socioecosistémicos», lo que implica que ofrecen beneficios importantes de carácter ambiental, social y económico”.*

Asimismo, actualizando las previsiones de la directriz 38 ETCV en el documento inicial estratégico se deben indicar los elementos que con el planeamiento se pretenden incorporar a la Infraestructura Verde. Por ello, la planificación territorial y urbanística debe, con carácter previo al análisis y determinación de los suelos necesarios para futuros desarrollos definir la IV a escala regional y local. Del mismo modo, el planeamiento urbanístico o territorial debe establecer la clasificación y calificación de los terrenos afectados por esta infraestructura teniendo en cuenta la

⁵¹⁶ SALVADOR PALOMO, P.J., *La planificación verde en las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona, 2003, pág.22.

⁵¹⁷ URIARTE RICOTE, M., *Planificar la infraestructura verde urbana*, R.V.A.P. núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pág. 2875.

función concreta que desarrollen: la regulación de usos en los mismos también deberá ser estudiada (directriz 43).

En efecto, las directrices 39 y 79.2 ETCV establecen la obligatoriedad de definir la Infraestructura Verde del territorio en el ámbito del plan, con carácter previo al diseño de las actuaciones de transformación que éste proponga. Por ello, el planeamiento territorial y el urbanístico debe estudiar y delimitar la Infraestructura Verde del territorio, tanto a escala municipal como urbana, de acuerdo con las reglas establecidas en la ETCV: en todo caso, la IV ha de asegurar la conectividad e interrelación de sus partes debiendo para ello señalarse también los conectores espaciales que lo hagan posible.

Consiguientemente, una vez determinada la IV de acuerdo con lo anterior, el diseño de las actuaciones propuestas por el plan habrá de ser compatible con el trazado y condiciones que deriven de ésta. El Plan debe establecer la clasificación y calificación de los terrenos afectados por esta infraestructura teniendo en cuenta la función concreta que desarrollen: la regulación de usos en los mismos también deberá ser estudiada (directriz 43 ETCV). Correlativamente, el plano de IV, servirá para la definición de la versión preliminar del Plan y del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (ESATE).

Del mismo modo, para favorecer el acceso y disfrute a los paisajes de mayor valor y para garantizar una movilidad sostenible se procurará el acceso peatonal a la Infraestructura Verde. Un ejemplo reciente en fomento de esta figura ha sido la incorporación de una vía pecuaria al sistema de la IV, es la reciente adopción del Acuerdo de 29 de mayo *del 2015, del Consell*, por el que se aprueba definitivamente el programa de paisaje para la creación de una infraestructura verde mediante la adecuación ambiental y paisajista de un tramo de vía pecuaria en el municipio de Aspe⁵¹⁸(Alicante).

⁵¹⁸ DOCV núm.7537, de 1 de junio de 2015.

En resumen, siguiendo a CANTÓ LÓPEZ⁵¹⁹ desde esta perspectiva, la Infraestructura verde se configura como un activo esencial de desarrollo sostenible en la ordenación territorial que pone en valor el componente ambiental del territorio en la planificación y en el crecimiento de las demandas de uso de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales o productivas, desde el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. La Infraestructura Verde se basa en el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los beneficios que la sociedad puede obtener de la naturaleza, se integran de forma consciente en la planificación espacial y en el desarrollo territorial.

En último lugar, a modo de conclusión considero de interés traer a colación el Dictamen del Comité de las Regiones, *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*⁵²⁰, que señala una serie de recomendaciones al objeto de mejorar y potenciar la IV, y son los siguientes:

- recuerda que la prevención de la degradación de los ecosistemas y la restauración de las funcionalidades de los ecosistemas degradados deben ser privilegiadas en primer lugar, porque las medidas para la gestión de las consecuencias de los desequilibrios ecológicos debidos a la actividad humana son cada vez más costosas, largas y, sobre todo, inciertas en sus resultados:

“El programa pretende la recuperación del uso tradicional en un tramo de la vía pecuaria colada de El Rabosero a Monforte, así como su adecuación para su uso turístico-recreativo y ecológico, dada la potencialidad de la misma como enlace natural entre el núcleo urbano de Aspe y el polígono industrial de Tres Hermanas I, pasando a constituir un vial alternativo para el desplazamiento no motorizado de trabajadores y usuarios. La longitud de la vía pecuaria afectada por el programa es de 1.350 metros, y la anchura legal es de 10 metros”.

Se contempla la programación de dos acciones que se materializarán mediante dos proyectos, uno de deslinde y amojonamiento y otro de ejecución de obras.

⁵¹⁹ CANTÓ LÓPEZ, M^a, T., *La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana...* op.cit., pág. 216.

⁵²⁰ *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, Dictamen del Comité de las Regiones, UE, DOUE C 356/43, de 5 de diciembre de 2013.

- insta a todos los entes locales y regionales a movilizarse en todas las políticas sectoriales afectadas y, en particular, a través de su competencia de gestión del territorio y de urbanismo, a fin de planificar y organizar la infraestructura verde:
- solicita que la futura revisión de la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente incluya la referencia a la infraestructura verde como un criterio adicional para determinar la probable importancia de estos efectos:
- anima las iniciativas ciudadanas vinculadas a la infraestructura verde, sobre todo en los espacios urbanos y periurbanos (inventarios participativos de la biodiversidad, participación en la definición de nuevos espacios urbanos vinculados a la biodiversidad, recalificación de zonas degradadas o abandonadas, jardines compartidos, etc.). La conectividad entre todos estos espacios mediante itinerarios aptos para sistemas de transporte no motorizados es fundamental para la mejora de la calidad de vida de las ciudades.

En síntesis, a mi juicio, la efectiva implantación de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana dependerá en gran medida del impulso de la administración competente en la materia, de la revisión del planeamiento general de los municipios para adaptarse a las determinaciones de la ETCV y de la LOTUP, debiendo recoger entre su determinaciones y objetivos prioritarios la creación de una IV en el municipio.

4.3.6 El reciente Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR). El suelo forestal y el patrimonio arbóreo monumental

En primer término, para situar conceptualmente este tema, siguiendo a URIOL BATUECAS⁵²¹ según la ley forestal son montes o terrenos forestales:

“Todas las superficies cubiertas de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, de origen natural o procedente de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, de protección, de producción, de paisaje o recreativas. Igualmente, se considerarán montes o terrenos forestales:

- a. *Los enclaves forestales en terrenos agrícolas.*
- b. *Los terrenos que, aun no reuniendo los requisitos señalados anteriormente, queden adscritos a la finalidad de su transformación futura en forestal, en aplicación de las previsiones contenidas en ésta u otras Leyes y en los planes aprobados en ejecución de las mismas.*
- c. *Las pistas y caminos forestales.*

No tienen consideración legal de terrenos forestales:

- a. *Los suelos clasificados legalmente como urbanos o aptos para urbanizar, desde la aprobación definitiva del Programa de Actuación Urbanística.*
- b. *Los dedicados a siembras o plantaciones de cultivos agrícolas.*
- c. *Las superficies destinadas al cultivo de plantas y árboles ornamentales, y viveros forestales”.*

En esa misma línea, puede citarse a DE VICENTE DOMINGO⁵²² que apunta que son terrenos forestales los incluidos en el Inventario Forestal de la Comunitat

⁵²¹ URIOL BATUECAS, J., *Los espacios protegidos en los montes valencianos*, Mesa redonda sobre los montes valencianos, Real Sociedad Económica de amigos del país, Valencia 15 de febrero de 2005, pág.101.

“En 12 de las 34 comarcas valencianas la superficie forestal supera el 60% de la superficie comarcal, y en 9 de ellas este porcentaje es superior al 70% de la superficie comarcal, destacando las comarcas del Alto Mijares, La Canal de Navarrés, Els Ports y El Valle de Ayora con porcentajes cercanos o incluso superiores al 80%. La mayor parte de las comarcas con predominio forestal se sitúan en áreas interiores del norte y centro de la Comunidad, con excepciones notables como las comarcas de L’Alcoià y la Marina Baixa”.

⁵²² DE VICENTE DOMINGO, R., *Los espacios protegidos en los montes valencianos*, Mesa redonda sobre los montes valencianos, Real Sociedad Económica de amigos del país, Valencia 15 de febrero de 2005.

Valenciana aprobado por Acuerdo de 15 de junio de 2007 del Consell⁵²³ y los que reúnan las condiciones establecidas en el art. 2 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana.

En este punto, se pone de relieve que existen también afecciones legales referidas a terrenos forestales siendo de destacar las reguladas en el Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR) de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell⁵²⁴, que tiene por objeto identificar con más detalle las superficies forestales de cada municipio y considera terrenos forestales estratégicos buena parte de los presentes en el término municipal.

Considero relevante hacer mención, por ser de interés para la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico, la prohibición expresa de reclasificar suelo forestal que haya sufrido algún incendio en el plazo de 30 años, no obstante en la Comunidad Valenciana se excepciona ese plazo general en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general, según lo dispuesto en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, se añade un nuevo apartado 4 al art. 59⁵²⁵, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

⁵²³ DOCV núm. 5536, de 18 de junio de 2008.

⁵²⁴ DOCV num.7018, de 8 de mayo de 2013.

⁵²⁵ Art 59. 4. Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana.

“Con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrá excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, dentro del plazo general de los 30 años, mediante acuerdo justificado.

En ningún caso, la aplicación de la expresada excepción podrá implicar un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares contrario a la finalidad perseguida con la citada prohibición.»

- Art. 8.2: “En el procedimiento de aprobación de dichos instrumentos será preceptivo el informe previo de la consellería competente en materia forestal cuando afecten a la clasificación y/o calificación de terrenos forestales. Dicho informe tendrá carácter vinculante en todo aquello referido a terrenos forestales estratégicos.”

Así, en el tema que nos interesa, el planeamiento urbanístico debe establecer medidas de seguridad en la interfaz suelo forestal-suelo urbano, debiendo proyectarse una zona con una **anchura mínima de veinticinco metros, más un vial de cinco metros de anchura**, tal como prevé el art 32 PATFOR⁵²⁶ por remisión expresa al ROGTU. En este punto, considero relevante poner de manifiesto que el ROGTU, en la actualidad derogado por la LOTUP, omite referencia alguna al tratamiento de suelo de transición entre el suelo forestal y el edificado, siendo un vacío legal que debe ser rápidamente solventado. En esta materia, sobre las medidas para la conservación de los recursos forestales puede citarse un interesante estudio de DE LA MAZA⁵²⁷.

A. Los Montes de Utilidad Pública

Son los montes de titularidad pública pertenecientes al Estado, a las comunidades autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública, regulado en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La inclusión o exclusión de montes del catálogo, así como su llevanza corresponde a las comunidades autónomas. Respecto al tratamiento que reciben los montes catalogados tienen la

⁵²⁶ Art.32 PATFOR, 1. ***“La zona de discontinuidad entre los terrenos urbanos y las formaciones de vegetación forestal ha de tener la anchura correspondiente a un área cortafuegos de orden dos, según la metodología establecida por el Plan de Selvicultura Preventiva de la Comunitat Valenciana, aplicando una corrección en función de la pendiente. La anchura mínima será de veinticinco metros, más un vial de cinco metros de anchura, según marca el artículo 25bis del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell (ROGTU). Dicha distancia se ampliará en función de la pendiente del terreno, alcanzando, como mínimo, los cincuenta metros cuando la pendiente sea superior al treinta por ciento. En el caso de los establecimientos industriales de riesgo medio y alto situados en lugares de viento fuerte, la discontinuidad será de cincuenta metros en el lado de los vientos más desfavorables”.***

⁵²⁷ DE LA MAZA, C.L., *Manejo y conservación de recursos forestales*, Ed. Universitaria, Santiago (Chile), 2007.

consideración de dominio público y quedan sujetos al régimen jurídico del suelo no urbanizable protegido.

B. El suelo forestal de carácter estratégico definido en el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana

Como hemos apuntado el PATFOR entró en vigor el 9 de mayo de 2013 y resulta de aplicación a todo el planeamiento urbanístico o territorial tramitado con posterioridad a su publicación, distinguiendo dos tipos de terrenos forestales, *el estratégico y el ordinario*:

1. Son **terrenos forestales estratégicos** los montes de utilidad pública, los de dominio público, los montes protectores, las cabeceras de cuenca en cuencas prioritarias, las masas arboladas con una fracción de cubierta mayor o igual al veinte por ciento situadas en zonas áridas y semiáridas y las zonas de alta productividad. Todos ellos tienen una importancia decisiva por albergar y contribuir al desarrollo de valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento conviene al interés general.
2. Es **terreno forestal ordinario** todo el suelo forestal no considerado terreno forestal estratégico. Dicha consideración no presupone la ausencia de valores ambientales, culturales o paisajísticos en dichos terrenos.

En ese sentido, interesa destacar que el terreno forestal estratégico de un municipio tiene una importancia decisiva para albergar y contribuir al desarrollo de valores naturales, paisajísticos o culturales, cuya restauración, conservación o mantenimiento conviene al interés público general. Por ello, en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo, la emisión de informe previo de la Consellería competente en materia forestal será preceptivo, y vinculante cuando afecte a los suelos forestales estratégicos, en virtud del art. 8.2 PATFOR.

En resumen, considero necesario apuntar que el planificador para la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico debe observar la cartografía temática de la Consellería competente disponible en: <http://cartoweb.cma.gva.es>, para identificar el suelo forestal y el patrimonio arbóreo monumental de cada municipio.

4.3.7. Los senderos e instalaciones recreativas

En este punto, siguiendo con el análisis de las afecciones legales que condicionan el planeamiento territorial y urbanístico, debe hacerse mención a los senderos que discurren por cada municipio, en su caso, atendiendo al Registro Público de Senderos de la Comunitat Valenciana⁵²⁸, ya que constituyen recorridos de interés medioambiental. Así, el uso de estos senderos puede ser agropecuario, forestal, excursionista y montaño, siendo compatible, la actividad ecuestre y otras formas de desplazamiento no motorizado, conforme establece el art. 4 del Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deportes de montaña de forma compatible con la conservación del medio natural.

En síntesis, considero de interés poner relieve que al igual que el resto de afecciones legales que hemos analizado, que el planeamiento, en base a la cartografía temática de la Consellería competente en medio ambiente, debe identificar los senderos recreativos de cada municipio, y establecer medidas para el mantenimiento en su estado natural.

4.3.8. Las afecciones derivadas de las infraestructuras lineales

Continuando con el listado de afecciones legales que inciden en la planificación territorial y urbanística, debemos referirnos a las derivadas de infraestructuras lineales como son las carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y transporte de energía eléctrica,

⁵²⁸ *Registro Público de Senderos de la Comunitat Valenciana*, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=1504&idioma=C>.

como abordamos a continuación. Además, conviene precisar que cuando las servidumbres se incorporan al planeamiento urbanístico o territorial dejan de tener el carácter de limitaciones al derecho de propiedad para pasar a definir el contenido del mismo, en atención a la naturaleza de éste: tal como establecía el art. 7 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008: *“el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”*, y con idéntico contenido el vigente art. 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRHS 2015).

A. En materia de carreteras

En este punto, como pone de relieve la guía sobre las afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana del año 1998⁵²⁹, las obras públicas, en general, y, dentro de estas, las infraestructuras viarias, son una materia cuya competencia es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, debiendo añadirse también las carreteras de titularidad de las Diputaciones provinciales, siendo estas infraestructuras grises, a mi juicio, un elemento fraccionador del territorio, y que presentan una serie de limitaciones a considerar en la elaboración del planeamiento, estando los usos limitados en las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección, no pudiendo solaparse, conforme a la normativa sectorial en la materia, ningún uso urbanístico del suelo con el de protección de infraestructuras, y su calificación será de espacio libre de reserva viaria.

⁵²⁹ *Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana...* op.cit., pág.9.

A nivel estatal, como señalan TABERNER, ABAD, GOZALVO, HERVÁS y ALMENAR⁵³⁰ las servidumbres en materia de carreteras integradas en la Red de Interés General del Estado están reguladas en la Ley de Carreteras y su Reglamento. La competencia en esta materia corresponde al Ministerio de Fomento, siendo la normativa sectorial vigente:

- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras⁵³¹.
- Reglamento de la Ley de Carreteras, Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.

Son de *dominio público* los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales, y una franja de terreno de 8 m de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas⁵³², y de 3 m en el resto de las carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.

Así, la arista exterior de la explanación es la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes, con el terreno natural. En los casos especiales de puentes, viaductos, túneles, estructuras u obras similares, se podrá fijar como arista exterior de la explanación la línea de proyección ortogonal del borde de las obras sobre el terreno, siendo en todo caso de dominio público el terreno ocupado por los soportes de la estructura.

Además, los proyectos de construcción o trazado de nuevas carreteras, variantes, duplicaciones de calzada, acondicionamiento, restablecimiento de las condiciones de las vías y ordenación de accesos deben contener la previsión de expropiar los terrenos a integrar en la zona de dominio público, incluyendo en su caso los

⁵³⁰ ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., GOZALVO ZAMORANO, M^a J., HERVÁS MÁ, J. y TABERNER PASTOR, F., *Legislación de la edificación*, Universitat Politècnica de València, 2011, pág. 56.

⁵³¹ BOE de 30 de septiembre de 2015, disponible en:
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10440.

⁵³² De acuerdo con la Ley de Carreteras “*son vías rápidas las carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.*”

destinados a áreas de servicio y otros elementos funcionales de la carretera. Esta zona está sujeta a las siguientes limitaciones.

- Sólo podrán realizarse obras o instalaciones previa autorización del Ministerio de Fomento, cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija.
- En ningún caso se autorizarán obras o instalaciones que puedan afectar a la seguridad de la circulación vial, perjudiquen la estructura de la carretera y sus elementos funcionales, o impidan su adecuada explotación.
- Se permitirán las obras relacionadas con los accesos de estaciones de servicio debidamente autorizadas.
- Se podrá autorizar, excepcionalmente, la ocupación del subsuelo para la implantación o construcción de infraestructuras imprescindibles para la prestación de servicios públicos de interés general. En este caso las obras o instalaciones se situarán fuera de la explanación de la carretera, salvo en los casos de cruces, túneles, puentes o viaductos.

En el siguiente orden, encontramos la *zona de servidumbre* de las carreteras estatales consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 m en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 8 m en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

Así, en la zona de servidumbre no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización del Ministerio de Fomento. En todo caso, el ministerio podrá utilizar o autorizar la utilización de la zona de servidumbre por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera. La zona de servidumbre se podrá utilizar para los siguientes fines.

- Encauzamiento y canalización de aguas que discurran por la carretera.

- Depósito temporal de objetos que se encuentren sobre la plataforma de la carretera y constituyan peligro u obstáculo para la circulación.
- Estacionamiento temporal de vehículos o remolques que no puedan circular por cualquier causa.
- Condiciones vinculadas a servicios de interés general, si no existe posibilidad de llevarlas más lejos de la carretera.
- Almacenamiento temporal de materiales, maquinaria y herramientas destinadas a las obras de construcción, reparación o conservación de la carretera.
- Otros análogos que contribuyan al mejor servicio de la carretera, tales como caminos agrícolas o de servicio, y zonas de aparcamiento.

Por último, procede indicar que la *zona de afección* de una carretera estatal consistirá en dos franjas de terrenos a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 100 m en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 50 m en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

En el siguiente escalón normativo, abordamos las **servidumbres en materia de carreteras autonómicas**, establecidas en la Ley de Carreteras de la Comunidad Valenciana, Ley 6/1991, de 27 de marzo, de la Generalitat, que afecta tanto a las carreteras de la Red Básica, dependientes de la Generalitat: como a las integradas en la Red Local, gestionadas por las diputaciones y los ayuntamientos: e incluso a la Red de Caminos de Dominio Público, compuesta por todas las vías de titularidad pública no incluidas en las redes Básica o Local: de acuerdo con el catálogo del sistema viario aprobado por Decreto 49/2013, de 12 de abril, del Consell.

En este punto, la regulación de la servidumbre de carreteras en la Comunidad Valenciana define únicamente dos zonas: dominio público y protección, respecto de las tres zonas de la normativa estatal.

En primer lugar, la *zona de dominio público* está destinada a la construcción, utilización y mantenimiento de las vías. La anchura de esta zona vendrá determinada en la planificación viaria y abarcará, como mínimo, la superficie necesaria para la calzada, arcenes y elementos de protección medioambiental o funcional, incluidos los estacionamientos así como para previsión de ampliaciones. En defecto de planificación viaria o proyecto⁵³³ que señale la anchura de la zona o cuando las determinaciones de ésta no la prevean, se entenderá que la misma vendrá delimitada por sendas líneas situadas a las siguientes distancias, medidas desde la arista exterior de la explanación: 8 m en autopistas, 5 m en autovías y vías rápidas y 3 m en las restantes carreteras.

En la *zona de dominio público* no se permite la realización de otras actividades que las directamente relacionadas con la construcción, conservación o explotación de la vía. Sólo podrán realizarse obras o instalaciones en la zona de dominio público, previa autorización de la Administración titular de la vía, cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija.

En segundo lugar, cabe señalar que en los terrenos clasificados como urbanos *las zonas de protección*⁵³⁴ pueden venir determinadas en el planeamiento urbanístico, previo informe vinculante de la administración titular de la vía.

⁵³³ El planeamiento urbanístico puede entenderse, a estos efectos, como un 'proyecto'.

⁵³⁴ *Las intervenciones en la zona de protección están sujetas a las siguientes limitaciones.*

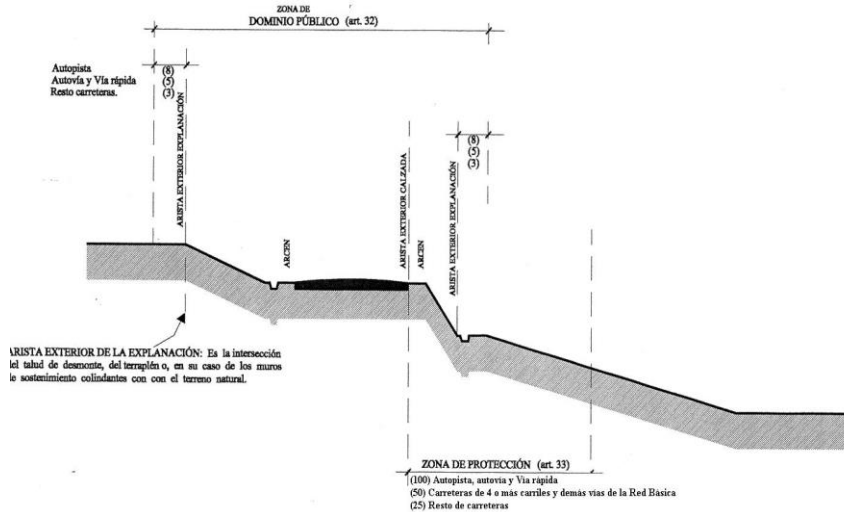
- *No podrán realizarse obras ni se permiten más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización de la Administración titular de la vía. No se admite en esta zona la nueva construcción de edificación alguna.*
- *Los terrenos incluidos en las zonas de protección de la carretera no computarán a efectos de las reservas dotacionales mínimas exigidas por la legislación urbanística. No obstante, el planeamiento podrá establecer excepciones al régimen anterior, siempre que razones de interés público lo aconsejen y previo informe vinculante de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.*
- *En las construcciones e instalaciones ya existentes podrán realizarse obras de reparación y mejora, previa la autorización correspondiente, siempre que no conlleven aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.*

Con todo, en defecto de plan o proyecto que señale la anchura de la zona de protección o cuando determinaciones del mismo no la recoja, se entenderá que la misma abarca un espacio delimitado por dos líneas situadas a las siguientes distancias, medidas desde la arista exterior de la calzada más próxima: 100 m en autopistas, autovías y vías rápidas, 50 m en carreteras convencionales de cuatro o más carriles y resto de carreteras de la Red Básica y 25 m en las restantes carreteras.

-
- *Podrán realizarse sin autorización previa usos y aprovechamientos estrictamente agrícolas, como cultivos ordinarios y plantaciones de arbustos o árboles de porte medio, siempre que se garanticen las condiciones funcionales y de seguridad de la vía. En caso contrario, la Administración titular de la vía podrá establecer 'a posteriori' las limitaciones que estime oportunas.*
 - Los propietarios de los terrenos vendrán obligados a soportar las servidumbres que, en su caso, puedan establecerse sobre sus terrenos para el emplazamiento de instalaciones o de la realización de actividades públicas directamente relacionadas con la construcción o el mantenimiento de las vías. La imposición de dichas servidumbres será objeto de compensación con arreglo a lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa.
 - Los propietarios de los terrenos comprendidos en las zonas de protección vendrán obligados a conservar las mismas en condiciones de seguridad y salubridad, realizando las obras de adecuación necesarias para ello, o, en su caso, en las condiciones que quedaron al finalizar las obras.
 - La realización de actuaciones de cualquier clase, salvo las directamente relacionadas con los usos y aprovechamientos agrícolas permitidos, deberá ser objeto de autorización expresa por parte de la Administración titular de la vía.
 - En ningún caso podrán autorizarse obras o actuaciones que disminuyan la seguridad de la vía, dificulten el funcionamiento de la misma o resulten en detrimento de las condiciones de drenaje preexistentes.
 - Las licencias urbanísticas que se concedan para la realización de actuaciones en las zonas de protección deberán quedar siempre expresamente condicionadas a la obtención de las autorizaciones de la Administración titular de la vía.

SERVIDUMBRE DE CARRETERAS. REGULACION EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

- LEY 6/1991, de 27 de marzo, LEY DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (DOGV, número 1516, de 5 de abril de 1991)



Fuente: ALMENAR MUÑOZ y otros⁵³⁵

B. En materia de ferrocarriles

En primer término, considero conveniente establecer la regulación normativa de esta afección, contenida en la Ley del Sector Ferroviario y su Reglamento. Sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Fomento, dado que la gestión de las líneas ferroviarias corresponde al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario⁵³⁶.

⁵³⁵ ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J. y ROMERO ALOY, M^a.J., *Legislación. Parte general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág.62.

⁵³⁶ BOE de 30 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10440.

- Reglamento del Sector Ferroviario, Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.

Así, comprenden la *zona de dominio público* los terrenos ocupados por las líneas ferroviarias que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General y una franja de terreno de 8 m a cada lado de la plataforma, en suelo no urbano o de 5 m en suelo urbano: medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación. Dichas distancias podrán ser reducidas por el Ministerio de Fomento, siempre que se acredite la necesidad de la reducción y no se ocasione perjuicio a la regularidad, conservación y el libre tránsito del ferrocarril sin que, en ningún caso, la correspondiente a la zona de dominio público pueda ser inferior a 2 m.

La *zona de protección* de las líneas ferroviarias consiste en una franja de terreno a cada lado de las mismas delimitada, interiormente, por la zona de dominio público y, exteriormente, por dos líneas paralelas situadas a 70 m de las aristas exteriores de la explanación en suelo no urbano o de 8 m en suelo urbano.

Como apunta TABERNER PASTOR y otros⁵³⁷ a ambos lados de las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General se establece la *línea límite de edificación*⁵³⁸, desde la cual hasta la línea queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario.

⁵³⁷ ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., GOZALVO ZAMORANO, M^a J., HERVÁS MÁS, J. y TABERNER PASTOR, F., *Legislación de la edificación...* op.cit., pág.58.

⁵³⁸ Como regla general la línea límite de edificación se sitúa a 50 m de la arista exterior de la explanación, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista: sin embargo el Ministerio de Fomento podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general. Especialmente en suelo urbano, siempre que lo permita el planeamiento.

En las construcciones e instalaciones ya existentes podrán realizarse, exclusivamente, obras de reparación y mejora, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten puedan ser tenidas en cuenta a efectos expropiatorios.

plataforma, medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación. La anchura de esta franja es de 8 m, en suelo urbanizable y suelo no urbanizables, o de 5 m en suelo urbano para ferrocarriles de titularidad autonómica y tranvías. Como regla general cuando las citadas infraestructuras constituyan un elemento funcional no diferenciado del resto de vías de comunicación, serán reguladas por la normativa urbanística o de carreteras, según proceda.

En la zona de dominio público sólo podrán realizarse obras o instalaciones cuando razones de interés general así lo requieran. Excepcionalmente y por causas debidamente justificadas, podrá autorizarse el cruce de la zona de dominio público, tanto aéreo como subterráneo, por obras e instalaciones de interés privado.

En el siguiente nivel, se encuentra la *zona de protección* de las infraestructuras de transporte ferroviario consiste en una franja de terreno a cada lado de la misma delimitada interiormente por la zona de dominio público y, exteriormente, por dos líneas paralelas situadas a 60 m de las aristas exteriores de la explanación en suelo no urbano, o de 8 m en suelo urbano.

En la zona de protección no pueden realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad del transporte en la línea o instalación considerada, y con la adecuada compatibilización de tales usos con los efectos ambientales de la infraestructura. Igualmente, tampoco pueden realizarse obras ni alterarse el uso cuando ello dificulte actuaciones futuras de ampliación o mejora de funcionalidad de la infraestructura programadas en los diez años siguientes a la mencionada autorización.

Del mismo modo, la ejecución en las zonas de dominio público y de protección de cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, de cambios en el destino de las mismas o el tipo de actividad que se puede realizar en ellas, así como plantar o talar árboles, requerirá la previa autorización del administrador de la infraestructura. En cuanto, a la línea límite de edificación se sitúa a una distancia de 50 metros del

borde exterior de la plataforma de las infraestructuras ferroviarias, igual que en la legislación estatal.

C. En materia de aeropuertos

En relación con las servidumbres aeronáuticas, que evidentemente condicionan las propuestas del planeamiento territorial o urbanístico, el planificador debe recoger en la documentación gráfica las instalaciones destinadas a la navegación aérea, así como las zonas de servicio del aeropuerto. Respecto al tratamiento de los terrenos afectados por esta afección, en cumplimiento con lo establecido en los art. 166.2 de la Ley 13/96, de 30 de Diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y art. 8 del RD 2591/98, de 4 de Diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, se deberá calificar dicha parcela como Sistema General Aeroportuario o calificación equivalente.

En efecto, el planeamiento debe incorporar las limitaciones que imponen las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, en virtud de lo establecido en la disposición adicional única de la Ley 48/60, de 21 de Julio, sobre navegación aérea, y como apunta NIETO SALVATIERRA y otros⁵⁴⁰, esta ley *“establece que los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación, estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que establezcan en disposiciones especiales referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación”*.

Asimismo, con carácter previo a la aprobación definitiva del instrumento territorial o urbanístico se debe obtener el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, Dirección General de Aviación Civil, según lo dispuesto en la DA segunda del RD 2591/98.

⁵⁴⁰ NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico...* op.cit., pág.35.

D. En materia de transporte de energía eléctrica

Como cuestión introductoria, considero conveniente abordar el marco regulador de esta materia, siendo el siguiente:

- Ley del Sector Eléctrico (Ley 54/1997, de 27 de noviembre).
- Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica: modificado por el Real Decreto 1454/2005.
- Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09. Asimismo, la citada Ley del sector eléctrico diferencia dos tipos de servidumbres, en palabras de TABERNER y otros⁵⁴¹:
- *Servidumbre de paso aéreo de energía eléctrica*. Comprende el vuelo sobre el predio sirviente y el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para sustentar los cables conductores de energía.
- *Servidumbre de paso subterráneo de energía eléctrica*. Comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores a la profundidad requerida.

En todo caso, en ambas servidumbres rige el derecho de paso o acceso para atender las instalaciones, su vigilancia y conservación, y reparación de la línea, incluyendo la ocupación temporal de terrenos y bienes.

⁵⁴¹ ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., GOZALVO ZAMORANO, M^a J., HERVÁS MÁZ, J. y TABERNER PASTOR, F., *Legislación de la edificación...* op.cit., pág.60.

En este punto, con carácter previo a la aprobación del planeamiento la Consellería competente en la materia debe emitir informe sobre las infraestructuras energéticas existentes en cada municipio, con sus correspondientes zonas de afección.

Al efecto, debe preverse la integración de las líneas de alta tensión, sin olvidar lo dispuesto en los art. 157 y siguientes del Real Decreto 1955/2000, relativos a la servidumbre de paso de energía eléctrica, así como el Decreto 3151/1968 de Noviembre, por el que se aprueba el reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión, sin perjuicio de la posibilidad de desvío, de acuerdo con el art. 154 del mismo Real Decreto. De igual forma, señalar que el Decreto 3151/1968 indicado se ha visto afectado por el Decreto 223/2008 de 15 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias.

A las líneas eléctricas de transporte le resulta de aplicación el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica y en concreto los arts. 157 a 162 donde se regulan las servidumbres de paso.

En resumen, como en el resto de afecciones de la planificación territorial y urbanística, deben reflejarse en la cartografía de cada planeamiento estructural las líneas eléctricas de alta y media tensión.

4.3.9. Las afecciones al patrimonio cultural

En primer término, considero oportuno indicar que para la elaboración del planeamiento, en el ámbito territorial objeto de este trabajo, deben ser identificados los elementos del patrimonio cultural de cada término municipal, y considerados en el planeamiento según establece la Ley 4/1992, de Patrimonio Cultural Valenciano, modificada por la Ley 5/2007, de 9 de febrero. Así, los elementos a considerar serán los integrados en el concepto del art. 1 de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano,

siendo necesario un tratamiento especial a los Bienes de Interés Cultural y los Bienes de Relevancia Local (patrimonio arqueológico, arquitectónico, etnológico y paleontológico).

En efecto, se deben localizar los Bienes de Interés Cultural (BIC) y Bienes de Relevancia Local (BRL), tanto los declarados como los genéricos, así como sus entornos de protección y de su normativa de protección. También se deben delimitar las áreas que puedan contener restos arqueológicos o paleontológicos.

Por ello, se debe elaborar una “*Memoria de Impacto Patrimonial*” conforme a lo previsto en el Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se establece el contenido mínimo de la documentación necesaria para la elaboración de los informes a los estudios de impacto ambiental a los que se refiere el art. 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano.

En ese sentido, los promotores de todos aquellos planes o programas, se aplica también a proyectos (procedimiento de evaluación de impacto ambiental), que requieran del informe patrimonial previsto en el art. 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, deben realizar una memoria de impacto patrimonial sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano, que contemplará el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, etnológico, arqueológico y paleontológico.

No obstante, no resulta necesaria la elaboración de la memoria de impacto patrimonial en tres supuestos:

- a. Ámbitos ya urbanizados donde se conozca la inexistencia de elementos del patrimonio cultural.
- b. Ámbitos que han sufrido grandes remociones del terreno con anterioridad a la publicación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, y se conozca la inexistencia de elementos del patrimonio cultural.
- c. Legalización de actividades que se iniciaron con anterioridad a entrada en vigor de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio

Cultural Valenciano. En este supuesto, el promotor debe presentar una declaración responsable relativa al inicio temporal de la actividad. Al respecto, a mi juicio, como utiliza el término inicio temporal, en aplicación de la Ley ómnibus puede continuar con la actividad con una declaración responsable, pero deberá realizar, al menos, la solicitud de las catas de los terrenos.

En el caso de posible afección al patrimonio arqueológico, es preceptivo realizar prospecciones en un entorno mínimo de 50 metros desde el límite de afección. Además, si hubiese posible afección al patrimonio paleontológico, debe consultarse previamente la cartografía temática de la Comunidad Valenciana. En zonas de bajo potencial solo justificar tal circunstancia en el EIA. En los demás supuestos (zonas de medio y alto potencial paleontológico) se debe redactar una Memoria de impacto patrimonial con la documentación exigida en los apartados 5 y 10 a) b) y C) del Anexo II del Decreto 208/2010, de 10 de diciembre. Siendo el contenido de la memoria, en síntesis, el siguiente:

- Resultados de las catas, la consulta de la cartografía que delimitan las áreas de bajo potencial paleontológico y los resultados de la vista y valoración de los elementos patrimoniales ubicados a una distancia de 200 metros (medidos según croquis del Anexo III), y resto de documentación del Anexo II.
- Cuando se trate de actuaciones de carácter lineal, además de lo anterior, la cartografía digital georreferenciada y en papel del ámbito afectado, planos que grafíen los elementos patrimoniales del ámbito y en un entorno mínimo de 2.000 metros.

Del mismo modo, procede indicar que si las solicitudes de autorización de las prospecciones y la citada Memoria no se ajustan al contenido del Decreto, la Consellería de Cultura remitirá al promotor requerimiento de subsanación, y el plazo

para resolver del art. 11 (3 meses) se interrumpe hasta que la documentación esté completa, siendo la ausencia de emisión de informe de carácter desfavorable.

4.3.10. La afección al dominio público hidráulico

En esta materia, PLAZA MARTÍN⁵⁴² afirma que *“Comenzando por el nuevo marco creado por la Constitución de 1978, tres son, tal y como acabamos de apuntar, las disposiciones que van a determinar algunos de los principales rasgos a los que responde el Derecho de aguas postconstitucional en España: (i) el art. 45 CE, sobre la protección del medio ambiente: (ii) el art. 132, cuyos dos primeros apartados se refieren a los bienes de dominio público: (iii) y el art. 149, que enumera las competencias exclusivas del Estado y, por tanto, determina el límite de las que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos”*.

En efecto, atendiendo a lo dispuesto en el art. 4 LOTUP (que deroga la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de suelo no urbanizable), los bienes de dominio público hidráulico (DPH) se clasificarán como suelo no urbanizable protegido (SNUP), en relación con el art.26 LOTUP, todo ello en coherencia con la previsión normativa del art.12 del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que disponía *“que el dominio público hidráulico se preservará de su transformación urbanística mediante su clasificación como suelo rural”* ⁵⁴³. Además, según los arts. 2 y 6 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, pertenecen al dominio público hidráulico los cauces de corrientes naturales, ya sean continuas o discontinuas, siendo este bien público

⁵⁴² PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 79 y ss.

⁵⁴³ TRLS 2008 derogado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRL 2015).

inalienable, imprescriptible e inembargable. En este punto, sobre la protección ambiental del DPH puede citarse una interesante publicación de GARCÍA GARCÍA⁵⁴⁴.

Con todo, siguiendo a PLAZA MARTÍN para proteger las aguas va a ser imprescindible evitar o reducir en su entorno más inmediato actuaciones que puedan derivar directa o indirectamente en un deterioro accidental de las mismas. A tales efectos la Ley de Aguas ha establecido, a lo largo de los cauces por los que discurren las aguas, una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en ella se desarrollen (art. 6.1.b TRLA). Zona de policía que también se aplica a los márgenes de lagos, lagunas y embalses (art. 96 TRLA).

Consiguientemente, estos cauces se encuentran protegidos en toda su extensión longitudinal, por una zona de servidumbre de 5 metros de anchura para uso público, que se debe mantener expedita, y a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condiciona el uso del suelo y las actividades que se desarrollen en él. Asimismo, todos los cauces de corrientes naturales, ya sean continuas o discontinuas, pertenecen al Dominio Público Hidráulico, el cual no puede ser ocupado, debiendo quedar al margen de todo proceso de urbanización y ser clasificado como Suelo No Urbanizable de Protección, junto con las fajas laterales y los terrenos con vegetación asociada a dichos cauces. En lo relativo al embalse, se tendrá en cuenta que los lechos de embalses superficiales en cauces públicos pertenecen también al Dominio Público Hidráulico, con sus riberas y márgenes: el lecho o fondo es el terreno cubierto por las aguas cuando éstas alcanzan su máximo nivel, es decir, los situados a nivel inferior a la cota de coronación de la pared de la presa.

⁵⁴⁴ GARCÍA GARCÍA, M^a.J., *Técnicas preventivas de protección ambiental en el Régimen de Uso y Utilización del Dominio Público Hidráulico*, Thomson-Aranzadi, España, 2003, págs. 1 - 228.

Asimismo, deben delimitarse las masas de agua superficial y subterránea, y el perímetro de protección adecuado conforme a estudio específico para captaciones de aguas destinadas al consumo humano y, en su defecto, en un ámbito de protección de 300 metros de radio.

En síntesis, considero oportuno poner de relieve que el planeamiento territorial y urbanístico debe identificar los cauces públicos existentes en el municipio, además de graficar las zonas de policía y los perímetros de protección del dominio público hidráulico, siendo preceptivo para la aprobación del planeamiento la emisión de informe favorable por el organismo de cuenca competente.

4.3.11. La creciente importancia de la movilidad sostenible

En este punto, procede señalar que una de los objetivos de la política ambiental europea es garantizar una movilidad eficiente⁵⁴⁵, un sistema de movilidad moderno y eficiente en el uso de los recursos al servicio tanto de los pasajeros como de las mercancías puede contribuir de manera significativa a la competitividad y la sostenibilidad. Al efecto, el Libro Blanco del transporte esboza toda una gama de opciones para cumplir la exigencia de aplicar una política de transportes holística. Se proyecta como objetivo intermedio: En 2020, la eficiencia global del sector del transporte proporcionará un valor mayor, gracias a un uso óptimo de recursos como las materias primas, la energía⁵⁴⁶ y el suelo, y a un impacto menor sobre el cambio climático, la contaminación del aire, el ruido, la salud, los accidentes, la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas. En el transporte se usará menos energía, y más

⁵⁴⁵ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, 20 de septiembre de 2011*, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

⁵⁴⁶ En este punto, puede citarse un interesante estudio sobre *Energía y medio ambiente en la UE*, Ministerio de Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, Madrid, 2004.

limpia, se explotarán mejor unas infraestructuras modernas y se reducirá su impacto negativo en el medio ambiente y en recursos naturales esenciales, como son el agua, la tierra y los ecosistemas. A partir de 2012, todos los años se reducirán en un 1 % las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte. En síntesis, la Comisión debe garantizar que las iniciativas esbozadas en el Libro Blanco del transporte se apliquen de manera compatible con los objetivos de la eficiencia de los recursos, en concreto orientando las actuaciones hacia la internalización de los costes externos.

Así, descendiendo al marco normativo autonómico en materia de movilidad sostenible de la Comunidad Valenciana se establece en la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, que prevé los supuestos en que los municipios deben formular un Plan de Municipal Movilidad cuando elaboren un plan general (estructural). Los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente formularán un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la citada ley 6/2011, de 1 de abril.

Asimismo, procederá igualmente en dichos municipios la redacción de un plan municipal de movilidad o la revisión del existente con motivo de la formulación o revisión del Plan General, o cuando se introduzcan en él modificaciones relevantes en relación con la demanda de desplazamientos. Dicha obligación se extenderá igualmente a los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes en aquellos casos en que el instrumento urbanístico correspondiente prevea alcanzar dicha capacidad residencial o crecimientos superiores al 50% de las unidades residenciales, o del suelo para actividades productivas.

En resumen, considero necesario destacar que en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica las afecciones legales condicionan todo el proceso de manera decisiva, tanto en la fase de planificación (integración ambiental) como en la fase de verificación de la integración ambiental, que es propiamente la evaluación ambiental. En consecuencia, a mi juicio, para conseguir una adecuada integración ambiental, planificando para ello eficazmente, es necesario considerar desde un

primer estadio los factores ambientales y las afecciones legales, sin perjuicio de los riesgos ambientales que trataremos en el capítulo siguiente, para prevenir impactos significativos, evitar que se realicen esfuerzos económicos y técnicos elaborando proyectos ambientalmente inviables que retrasen la aprobación de los planes y su desarrollo como consecuencia de haber integrado deficientemente las variables ambientales y territoriales o que obliguen a llevar a cabo medidas correctoras costosas.

CAPÍTULO QUINTO. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

5.1. INTRODUCCIÓN

Como cuestión introductoria de este último capítulo, considero oportuno destacar que los riesgos ambientales y territoriales inciden de tal manera en la planificación territorial o urbanística que condicionan cualquier crecimiento territorial o urbano, pudiendo impedir, en algunos casos, la transformación del suelo, o, en su caso, el desarrollo urbanístico conlleve la ejecución de medidas correctoras para viabilizar la actuación, son, por tanto, los factores más limitativos del planeamiento.

En primer término, al objeto de encuadrar normativamente la regulación de los riesgos con incidencia con el planeamiento, el art. 15 TRLS08 sobre la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano⁵⁴⁷ dispone:

1. *Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.*
2. ***El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.***

Asimismo, por considerarlo de interés, conviene traer a colación la profusa regulación autonómica valenciana en materia de prevención de riesgos naturales e inducidos, riesgo de incendios, masas arbustivas, riesgos sísmicos, erosión, inundación, cauces públicos, y riesgos de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, recogida en los art. 25 a 36 ROGTU⁵⁴⁸ en relación con el art.

⁵⁴⁷ *Evaluación ambiental y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano...* op.cit., pág.10.

⁵⁴⁸ Prevención de riesgos naturales o inducidos. ROGTU.

14 LOTPP, en la actualidad ambos textos derogados por la LOTUP, y sin continuidad en la nueva ley urbanística valenciana, cuestión, a mi juicio, que deberá solventarse con un reglamento a la mayor brevedad posible, salvo algunas referencias de forma dispersa a la prevención de riesgos del territorio, art.7.2 c), art.10 a) y art.196.4 LOTUP.

Así, NIETO SALVATIERRA y otros⁵⁴⁹ apuntan que los riesgos naturales constituyen factores limitantes al desarrollo de la actividad urbanística, por su manifestación en daños a los bienes y a la propia vida humana. Su identificación, evaluación, previsión y colección es tarea común del procedimiento de planificación territorial y de otras materias sectoriales.

Artículo 25. Régimen urbanístico de los **suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio** (en referencia al artículo 14.1 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje).

Artículo 26. Reflejo en el planeamiento urbanístico y territorial de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 27. **Protección de las masas arbustivas** (en referencia al artículo 14.2 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 28. Régimen de las masas arbustivas en los instrumentos de planeamiento (en referencia al artículo 14.2 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 29. **Riesgos sísmicos** (en referencia al artículo 14.3 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 30. Actuaciones de la Administración en municipios con riesgo sísmico (en referencia al artículo 14.3 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 31. Medidas activas del planeamiento territorial y urbanístico contra la **erosión** (en referencia al artículo 14.4 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 32. Sistema de indicadores y acciones relativos a la erosión (en referencia a los artículos 14.4 y 82 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

Artículo 33. Clasificación urbanística de los **cauces públicos** (en referencia al artículo 14.5 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje).

Artículo 35. Reflejo en el planeamiento de los **riesgos de inundación** (en referencia al artículo 14.6 de la Ley de Ordenación y Protección del Paisaje)

Artículo 36. **Riesgos de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas** (en referencia al artículo 14.7 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje)

⁵⁴⁹ NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico...* op.cit., pág.73.

En este punto, BELLIDO MILIO⁵⁵⁰ señala que *“el riesgo es la probabilidad de que se produzca un fenómeno o suceso que como consecuencia de su propia naturaleza o intensidad y la vulnerabilidad de los elementos expuestos puede producir efectos perjudiciales en factores del medio: población, vegetación, fauna, etc... El medio está sometido a una serie de riesgos que pueden afectarlo haciéndolo cambiar, ocasionando efectos negativos desde una perspectiva humana. Estos riesgos pueden ser naturales o no naturales, es decir, ocasionados por la acción del hombre o inducidos”*.

En esa línea, los riesgos naturales pueden estar asociados a procesos del medio inerte, y en este caso estos procesos se pueden considerar como parte de los factores ambientales indicados en el capítulo precedente, como por ejemplo los procesos del medio inerte tales como la inundación, deslizamiento, desprendimiento, etc. Aunque los riesgos hay que considerarlos fundamentalmente, como más adelante veremos, como limitantes de la planificación territorial y urbanística, teniendo en cuenta que la planificación puede, al incidir sobre ellos, ocasionar efectos sobre otros factores.

Del mismo modo, los riesgos no naturales o inducidos, serían los ocasionados por la acción del hombre, como por ejemplo los de accidentes de mercancías peligrosas en vías de comunicación, los de accidentes en industrias peligrosas, algunos incendios forestales, o pueden ser inducidos por el hombre también procesos como los antes indicados: inundación, desprendimiento, etc.

Así, se destaca que los riesgos derivados de la planificación pueden evitarse, reducirse o incluso eliminarse, pero también pueden verse agravados, pueden generarse o ponerse en riesgo cuando no lo estaban. Además, considero oportuno destacar que la importancia de los riesgos estriba en que los mismos pueden incidir en algunos factores del medio como por ejemplo la población: como consecuencia de

⁵⁵⁰ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.6.

la planificación se puede incrementar el riesgo de inundación, o generarse este riesgo donde no existía de manera que la acción de la planificación podría afectar al proceso del medio inerte, inundación, incrementándolo o generándolo directamente donde no existía este proceso, e indirectamente, y, aquí radica su importancia, se podría afectar a la población: salud y seguridad de las personas.

Igualmente, podría ocurrir que como consecuencia de la planificación se pusiera en riesgo a nueva población, por ejemplo por la implantación de un uso residencial en el territorio, ocasionándose un efecto negativo como consecuencia de la planificación sobre el factor población, en lo relativo a la salud y seguridad de las personas. Asimismo, la afección de los riesgos puede darse sobre otros factores como por ejemplo la vegetación y la fauna como consecuencia de los incendios forestales.

En ese sentido, se apunta que las zonas en el ámbito de ordenación del plan que presentan riesgos ambientales deben identificarse, consultando a este fin la cartografía publicada en el SIT de la Consellería competente en materia de medio ambiente, detallando las causas y estableciendo un régimen urbanístico sobre dichos terrenos que faciliten la realización de actuaciones que minimicen o permitan la inversión de dicho proceso.

En otro orden, la nueva ley urbanística valenciana LOTUP establece la clasificación del suelo rural protegido, dado que los suelos afectados por alguna afección legal o riesgo están sometidos al régimen del suelo no urbanizable con algún tipo de protección, y conforme dispone el Anexo IV en función de las afecciones y riesgos ambientales del suelo y atendiendo al uso predominante se diferencia entre:

- *Zona rural protegida por afecciones (ZRP-AF)*. Terrenos en los que algún tipo de afección determina el uso principal de una zona y tiene una entidad superficial suficiente para definir un área diferenciada del resto de zonas.
- *Zona rural protegida por riesgos (ZRP-RI)*. Terrenos en los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento,

inundaciones u otros riesgos naturales o inducidos que desaconsejen su transformación.

Sentado lo anterior, puede concluirse que los suelos con algún tipo de afección legal y los afectados por algún riesgo natural o inducido quedan sujetos *per se* al régimen jurídico del suelo no urbanizable protegido, y así debe recogerse en la parte escrita y gráfica del planeamiento. A continuación, abordamos los distintos riesgos a considerar en la planificación territorial y urbanística, a partir de la experiencia profesional en la materia.

5.2. EL RIESGO DE INUNDACIÓN. LOS LÍMITES DE LA PLANIFICACIÓN

En este punto, en el ámbito territorial objeto de esta tesis el riesgo de inundación ha sido analizado y estudiado por sus limitaciones a los usos del suelo, y dispone de un instrumento de ordenación territorial supramunicipal, el Plan de Acción Territorial, de carácter sectorial, sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), aprobado por Acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003⁵⁵¹, sustituido por el vigente aprobado por Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell⁵⁵². Por tanto, la problemática sobre la que actúa el PATRICOVA es el riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana.

Como señala ROMERO SAURA⁵⁵³”*la aprobación del Plan de Acción Territorial sobre Prevención de Riesgos de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) que se relaciona con la referida Orden de 8 de marzo de 1999*⁵⁵⁴. Este

⁵⁵¹ DOCV núm. 4429, de 30 de enero de 2003.

⁵⁵² DOCV núm. 7649, de 3 de noviembre de 2015.

⁵⁵³ ROMERO SAURA, F., *El plan general como destinatario directo de políticas territoriales (Comunidad Valenciana)*, I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio del CICCP, Valencia, 2008, pág.27.

⁵⁵⁴ En este sentido, se ha necesario citar la Orden del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de 8 de marzo de 1999, por la que se declaran de necesaria observancia, en la

Plan de carácter sectorial se redacta de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, hoy sustituida por la LOTPP y tiene naturaleza vinculante para todos los instrumentos de ordenación urbanística o territorial e incide, entre otras cuestiones, en la clasificación del suelo en cuanto que el dominio público hidráulico y las zonas delimitadas como de riesgo de inundación grado 1, deben ser clasificadas como suelo no urbanizable de especial protección. En el suelo urbanizable con riesgo de inundación y que no cuente con programa aprobado, se exige un estudio de inundabilidad con carácter previo a la aprobación. El art. 145 ROGTU referente a los extremos que debe recoger la información urbanística del Plan General, dispone: “2 Los Planos de información referirán las cartografía temáticas publicadas por la Consellería competente en materia de territorio, paisaje e infraestructura y transporte, y siempre que sea posible, se utilizarán los datos procedentes del Sistema de Información Territorial”.

En efecto, en el mismo texto normativo se indica que los estudios de inundabilidad son imprescindibles para admitir decisiones de planeamiento que se aparten de las determinaciones contenidas en los documentos de carácter vinculante del PATRICOVA (art. 16) que serán aprobados por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio previo informe del organismo de cuenca. Este informe de aprobación tendrá carácter preceptivo y determinante (art. 18). Además, el art. 20 establece: “*Los Planes de Acción Territorial, los Planes Generales y sus instrumentos*

redacción de los planes urbanísticos o territoriales que se formulen en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes del sistema de información territorial. Entre ellas se encuentra la cartografía sobre delimitación de riesgo de inundaciones a escala regional en la Comunidad Valenciana, que delimita a escala 1:50.000 las zonas de nuestro territorio sometidas a riesgo de inundación apreciable.

PATRICOVA, Memoria, pág. 58.

El propio Acuerdo de 28 de enero de 2003 por el que se aprueba el PATRICOVA, en el Antecedente Primero dice que por Orden de 28 de marzo de 1999 se “**declaró la necesaria observancia en la redacción de los planes urbanísticos o territoriales que se formularan en las Comunidad Valenciana, la Cartografía Temática publicada por dicha Consellería sobre ‘Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana’ que ilustra y delimitaba las zonas de nuestro territorio sometidas a riesgo de inundación apreciable**”.

de desarrollo modificativos deberán analizar las condiciones de drenaje superficial del territorio, tanto de las aguas caídas en su ámbito de actuación como las de las cuencas vertientes que le afecten.” Y establece cuál debe ser el contenido de la parte informativa: dominio público hidráulico y servidumbres, zonas con riesgo de inundación, cauces, conos de inundación, etc.

Consiguientemente, respecto a la materia de que nos interesa, el suelo no urbanizable (SNU) afectado por riesgo de inundación no podrá ser objeto de reclasificación como suelo urbano o urbanizable, excepto en aquellos municipios de elevado riesgo en los que deberá justificarse, tendrá restricciones de implantación y deberá orientarse hacia lugares con menor riesgo. A efectos de esta normativa sectorial se consideran municipios con elevado riesgo de inundación aquellos en los que, al menos, las dos terceras partes (2/3) de su término municipal están afectadas por el riesgo, o bien aquellos otros que, aun no cumpliendo la condición anterior, tienen fuertes limitaciones para orientar sus futuros desarrollos hacia zonas no inundables por la morfología de su territorio. La relación de municipios con elevado riesgo de inundación⁵⁵⁵, así como las condiciones en ellos establecidas, se recogen en la Disposiciones Adicionales Primera y Segunda del PATRICOVA. Además, los usos contemplados en el art. 22⁵⁵⁶ tienen prohibida su implantación en el SNU si este tiene riesgo de 2 a 4, y con limitaciones con riesgo 5 y 6.

⁵⁵⁵ Son **municipios con elevado riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana**: Albalat de la Ribera, Alboraya, Algemesí, Almassera, Almoradí, Alzira, Benimuslem, Bonrepós i Mirambell, Callosa del Segura, Catral, Cullera, Daya Nueva, Daya Vieja, Dolores, Formentera del Segura, Fortaleny, Orihuela, Polinyà del Xúquer, Quartell, Rafal, Riola, Sollana, Tavernes Blanques y Tavernes de la Valldigna.

⁵⁵⁶ Art. 22 PATRICOVA. *Limitaciones en suelo no urbanizable afectado por el riesgo de inundación.*

*1. El suelo no urbanizable afectado por riesgo de inundación **no podrá ser objeto de reclasificación como suelo urbano o urbanizable**, excepto en los municipios con elevado riesgo de inundación, que se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 19 de esta Normativa.*

*2. En suelo no urbanizable afectado por **riesgo de inundación de nivel 2, 3 o 4**, se prohíben los siguientes usos y actividades: viviendas; establos, granjas y criaderos de animales; estaciones de suministro de carburantes; industrias calificadas o con riesgo químico; establecimientos hoteleros y campamentos de turismo; centros hípicos y parques zoológicos; servicios funerarios y cementerios;*

Con todo, por la especial problemática de este riesgo territorial, los art. 22, 23 y 24 establecen las limitaciones en suelos afectados por riesgo de inundación: suelo no urbanizable, suelo urbanizable sin programa aprobado y suelo urbano y urbanizable con programa aprobado. En este punto, se ha de tener en cuenta además que el art. 15 permite la aplicación de estudios y cartografías de mayor precisión, teniendo que mencionar al respecto la directriz 65 ETCV que establece el principio de precaución en territorios con elevados riesgos de naturales e inducidos, como el sistema nacional de cartografía de zonas inundables estatal.

Así, continuando con el articulado de este plan de acción territorial, el art. 23 establece las limitaciones en suelo urbanizable sin programa aprobado afectado por el riesgo de inundación, debiendo redactarse un estudio de inundabilidad específico con carácter previo a su programación, que concluirá sobre la procedencia de:

- Desclasificar todo o parte del citado suelo.
- Establecer condiciones a la ordenación pormenorizada para evitar la localización de los usos más vulnerables en las zonas de mayor peligrosidad del sector.
- Realizar obras de defensa que, en todo caso, deberán incluirse en las obras de urbanización de la actuación.
- Imponer condiciones a la forma y disposición de las edificaciones a materializar dentro del sector.

depósitos de almacenamiento de residuos y vertederos; equipamientos estratégicos como centros de emergencia, parques de bomberos, cuarteles, centros escolares y sanitarios y pabellones deportivos cubiertos; infraestructuras puntuales estratégicas como plantas potabilizadoras y centros de producción, transformación y almacenamiento de energía.

*3. En suelo no urbanizable afectado por **riesgo de inundación de nivel 5 o 6**, se prohíben los mismos usos y actividades señalados en el apartado anterior, excepto las viviendas y los establecimientos hoteleros, que sí son autorizables, previa adopción de las medidas de adecuación de la edificación que se impongan”.*

Del mismo modo, cabe resaltar que la programación y posterior desarrollo del suelo urbanizable afectado por riesgo de inundación no podrá comportar un incremento significativo del riesgo de inundación en su término municipal o en el de otros municipios potencialmente afectados, a excepción de los supuestos previstos en el art. 33⁵⁵⁷. Esto es, en particular, los Planes Generales limitarán los usos en el entorno de los marjales para que éstas puedan actuar como zonas de desbordamiento natural, evitando los impactos futuros que pudieran incidir negativamente en contra de su mantenimiento como zonas de interés ambiental.

Igualmente revelador, resulta el art. 24., que establece los condicionantes en suelo urbano y urbanizable con programa aprobado afectado por riesgo de inundación, dado que obliga a los Ayuntamientos a verificar la incidencia del mismo e imponer, cuando proceda, condiciones de adecuación de las futuras edificaciones. Asimismo, deben impulsar, junto con las restantes Administraciones Públicas implicadas, la realización de aquellas actuaciones de defensa que sean más prioritarias. A mi juicio, este precepto viene a solventar el problema de aquellos municipios con planeamiento aprobado con anterioridad al PATRICOVA en el que pueden concurrir las siguientes circunstancias: afección por riesgo de inundación en sectores de suelo urbanizable aprobados pero a falta de desarrollo y en el supuesto de nuevos suelos urbanizables no previstos en el planeamiento general, de actuaciones territoriales estratégicas y de dotaciones de interés público.

En resumen, considero conveniente resaltar la incidencia de este riesgo territorial en el propio diseño urbanístico por cuanto al elaborar la ordenación pormenorizada de las áreas colindantes con cauces públicos deben disponerse a modo de barrera

⁵⁵⁷ Art. 23.4. PATRICOVA. En particular, las industrias que almacenen, transformen, manipulen, generen, viertan, etc., productos que pudieran resultar ambientalmente perjudiciales para el entorno de la actividad como consecuencia del arrastre, dilución o filtración, generados por el efecto de una Inundación y, en especial, para la salud humana, el suelo y/o el agua, la vegetación y la fauna, deberán ser evaluadas individualmente con el fin de justificar la autorización para su instalación en suelos sometidos a riesgo de inundación.

natural de protección las zonas verdes y espacios libres, y, en aquellos municipios con riesgo de inundación, siempre y cuando el planeamiento sectorial por riesgo de inundación permita edificar, el desarrollo urbanístico estará supeditado a la existencia previa de un proyecto de construcción que contenga las actuaciones estructurales de defensa.

5.3. EL GRAVE RIESGO DE EROSIÓN Y DESLIZAMIENTOS

En esta materia, parece oportuno advertir, como señalan NIETO SALVATIERRA y otros⁵⁵⁸, *“que las acciones del planeamiento urbanístico, debido a su carácter ocupacional y modificador de usos, pueden interferir con los procesos geodinámicas naturales, bien por pasar inadvertidos debido a su dilatado periodo de retorno, o bien por verse reactivados o modificados sus efectos por el propio hecho de ocupación. Especialmente relevantes son los riesgos de inundación y deslizamiento de laderas en la Comunidad Valenciana”*.

En efecto, llama la atención que la LOTUP regule en la parte relativa al contenido del estudio de paisaje como una recomendación, la adecuación de las actuaciones a la morfología del territorio y el paisaje, evitando la urbanización de suelos con pendientes medias superiores al 50 %. Además, esa misma imprecisión se recoge en el art.8.2 LOTUP, que dispone, *con carácter general, se preservarán de la urbanización y de la edificación los elementos dominantes que constituyen referencias visuales del territorio: crestas de montañas, cúspides del terreno, bordes de acantilados, zonas con pendientes elevadas, hitos y elevaciones topográficas*.

Al respecto, mi posición sobre este punto, es que la vigente ley urbanística valenciana representa una evolución negativa en este tema, dado que debería haber fijado como criterio de la ordenación territorial la prohibición de urbanizar y edificar en

⁵⁵⁸ NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico...* op.cit., pág.61.

terrenos con pendientes elevadas, acotando para ello la pendiente máxima, en evitación del riesgo de desprendimiento y deslizamientos, considerando además que dicha previsión normativa estaba ya plenamente asentada en la práctica en virtud del art. 20 del Reglamento de Paisaje 2006⁵⁵⁹: *“En ningún caso podrán urbanizarse suelos con pendientes medias superiores al 50%”*.

En definitiva, al igual que en el resto de afecciones y riesgos ambientales, se indica que la cartografía temática de la Comunitat Valenciana, disponible en la página web de la consellería competente en materia de ordenación del territorio, señala los riesgos de deslizamiento y los riesgos de desprendimiento, actuales y potenciales. El riesgo de deslizamiento obliga a la elaboración de estudios geotécnicos como medida de prevención y con el fin de que se adopten las adecuadas medidas constructivas correctoras. En este punto, existe un interesante trabajo sobre los riesgos geológicos de la provincia de Valencia⁵⁶⁰ que considero recomendable para ahondar en esta cuestión.

⁵⁵⁹ Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, vigente hasta el 20 de agosto de 2014, **derogado por la LOTUP**.

“Art. 20.- Integración en la topografía y vegetación

1. Las actuaciones que se proyecten se adecuarán a la pendiente natural del terreno, de modo que ésta se altere en el menor grado posible y se propicie la adecuación a su topografía natural, tanto del perfil edificado como del parcelario, de la red de caminos y de las infraestructuras lineales.

*2. Se prohíben los crecimientos urbanísticos y construcciones sobre elementos dominantes o en la cresta de las montañas, cúspides del terreno y bordes de acantilados salvo cuando forme parte del crecimiento natural de núcleos históricos que se encuentren en alguna de tales situaciones y no se modifique sustancialmente la relación del núcleo con el paisaje en el que se inserta, así como las obras de infraestructuras y equipamientos de utilidad pública que deban ocupar dichas localizaciones. En el caso de equipamientos de utilidad pública deberá justificarse técnicamente que es el único lugar posible donde se pueden instalar frente a otras alternativas que supongan un menor impacto para el paisaje. **En ningún caso podrán urbanizarse suelos con pendientes medias superiores al 50%”**.*

⁵⁶⁰ *Riesgos geológicos de la provincia de Valencia*, Diputación Provincial de Valencia, Serie Municipios y Medio Ambiente, 1994.

5.4. EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

Avanzando en el análisis de los riesgos ambientales y territoriales, otro de los riesgos limitativos de la actividad urbanística viene derivado de la contaminación de las aguas, y en palabras de ESTEVE PARDO⁵⁶¹ *“la regulación jurídica y la acción de las administraciones públicas con relación a la contaminación de las aguas se orientan en dos direcciones ya muy definidas: en una dirección se desenvuelven toda la actividad de carácter predominante preventivo que tiene como objeto evitar o reducir en lo posible la contaminación de las aguas; la otra línea se orienta a eliminar en lo posible la contaminación de las aguas ya contaminadas de algún modo: es lo que se conoce como saneamiento de aguas residuales”*.

Por ello, en la materia que interesa, el art. 100 TRLA prohíbe taxativamente el vertido a las aguas, así como en las zonas colindantes a los cauces públicos con riesgo alto de contaminación, deben adoptarse las correspondientes medidas preventivas para la implantación de usos. Al respecto, la cartografía temática de la Comunidad Valenciana establece la vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de cada término municipal.

Así, uno de los criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio establecidos en la LOTUP, dispone que *“la planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión racional e integral de los recursos hídricos: a) Identificará las masas de agua, superficiales y subterráneas, y las zonas más vulnerables a la contaminación de las aguas subterráneas, **regulando perímetros de protección en torno a las captaciones para el consumo humano**”*. Continuando con ESTEVE PARDO, señala que corresponde a los planes hidrológicos de cuenca fijar las zonas protegidas, y, particularmente, los perímetros de protección, en los que se prohíbe por completo el ejercicio de actividades cuando pudieran constituir un peligro o contaminación o degradación del dominio público hidráulico.

⁵⁶¹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.243.

En este punto, una de las cuestiones que me parece relevante destacar, es la evolución negativa de la LOTUP en esta materia (art. 9)⁵⁶² dado que ha introducido diferencias, de mayor calado, respecto a los puntos de captación de agua para abastecimiento humano. Así, BELLIDO MILIO⁵⁶³ apunta que la distancia de 300 metros de radio de perímetro de protección (salvo estudios que justifiquen una menor) que establecía la LOTPP (art.18.1.d.) desaparece en la LOTUP. Lo más relevante, a nuestro juicio, es que desaparece la referencia que hacía la LOTPP a la necesidad de que en el interior del perímetro el suelo no urbanizable tuviera que tener una regulación similar al protegido y, sobre todo, que en el suelo urbano y urbanizable tuviera la calificación de red primaria de zonas verdes y espacios libres.

En resumen, considero conveniente hacer referencia a la normativa sectorial autonómica en la Comunidad Valenciana, y que debe reflejarse en el planeamiento urbanístico, el Decreto 13/2000, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se designan, en ese ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de las fuentes agrarias⁵⁶⁴.

⁵⁶² Art. 9 LOTUP. Criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio.

“La planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión racional e integral de los recursos hídricos:

a) Identificará las masas de agua, superficiales y subterráneas, y las zonas más vulnerables a la contaminación de las aguas subterráneas, regulando perímetros de protección en torno a las captaciones para el consumo humano”.

⁵⁶³ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.13.

⁵⁶⁴ DOCV núm. 3667, de 31 de enero de 2000.

5.5. EL RIESGO GRAVE DE LA CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS

En esta materia, BOLAÑO PIÑEIRO⁵⁶⁵ afirma que *“El suelo, al igual que el aire y el agua, es un recurso natural (56) y, por sus características complejas y las funciones esenciales que cumple para la vida, debe ser objeto de una atención jurídica especial. En este sentido, si el suelo es un recurso no puede ser un residuo. Será, en cualquier caso, un recurso contaminado, como lo puede ser el agua o el aire. En estos dos últimos recursos naturales no se ha producido la disociación que se ha dado con el suelo y el suelo contaminado, seguramente debido a la existencia de una normativa propia y específica a nivel europeo”*.

En el primer escalón normativo, continuando con BOLAÑO PIÑEIRO la política europea en materia de protección contra la contaminación de suelos se plasma a partir del V Programa de Acción medioambiental, previendo como una de las prioridades la gestión sostenible del aire, del agua y del suelo. Posteriormente, el VI Programa continuó en la consecución de este objetivo poniendo de relieve, ya en la Exposición de Motivos, la problemática que plantea el suelo como recurso ambiental finito, o recurso renovable a muy largo plazo, y las acciones y fenómenos degradantes a las que es sometido. En el año 2006, para continuar avanzando en la política medioambiental, la UE elaboró una Propuesta de Directiva Marco para la protección de los suelos, que se ha quedado paralizada tras la emisión el Parlamento Europeo de su informe de 14 de noviembre de 2007, estando la mayoría de los Estados miembros a favor de su adopción.

⁵⁶⁵ BOLAÑO PIÑEIRO, M^a. C., *La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos contaminados*, R.V.A.P. núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pág. 633.

Descendiendo a nivel estatal, y siguiendo a DE LA VARGA PASTOR⁵⁶⁶ la regulación de los suelos contaminados en el ámbito territorial del Estado se contempla en el Título V de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Y, como apunta ESTEVE PARDO⁵⁶⁷ para la legislación de residuos, “*suelo contaminado es todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano en concentración tal que comporte un riesgo para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno*”.

Asimismo, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana también regula los suelos contaminados en su título IV. Sin embargo, en aplicación del carácter básico en materia de protección del medio ambiente de la Ley 22/2011 y del Real Decreto 9/2005, todas las disposiciones de la Ley 10/2000 que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la normativa estatal deben entenderse implícitamente derogadas.

Igualmente, como señala la página web de la consellería competente, de la citada normativa autonómica valenciana se destacan los siguientes aspectos:

⁵⁶⁶ DE LA VARGA PASTOR, A. de la, *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados. Adaptado a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*, La Ley, Madrid, 2012, pág.102.

El título V contiene la regulación de los **suelos contaminados, concepto utilizado por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 10/1998, de 21 de abril**, que ahora se deroga. Por este motivo se ha considerado fundamental mantener el régimen jurídico que ya está en vigor, si bien a la luz de la experiencia adquirida se matizan algunas cuestiones como la determinación de los sujetos responsables de la contaminación de los suelos. Asimismo, y con la finalidad de adquirir un mejor conocimiento de la situación de los suelos contaminados se regulan las obligaciones de información a las que quedan sujetos tanto los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo como los titulares de los suelos contaminados y se crea el inventario estatal de suelos contaminados.

⁵⁶⁷ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.256.

- Se concreta una relación de actividades económicas potencialmente contaminantes de suelos.
- Se establece el régimen de obligaciones de información al órgano ambiental competente de la Comunitat Valenciana al que están sujetos los titulares de las referidas actividades, así como el alcance y contenido mínimo de los informes que estos deben remitir y la periodicidad de su envío.
- Se adoptan los criterios y estándares que han de permitir al órgano ambiental competente de la Comunitat Valenciana declarar un suelo como contaminado, tomando para ello en consideración los informes referidos anteriormente y otras fuentes de información disponible, así como el riesgo que aquel puede suponer para la salud de las personas o el medio ambiente.

Sentado lo anterior, la declaración de un suelo como contaminado conlleva la obligación de realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación a cargo de los causantes de la contaminación o propietarios de los suelos afectados, en la forma y plazos que el órgano ambiental competente de la Comunitat Valenciana determine en la resolución expresa que así lo declare. En este punto, existe una Guía de suelos contaminados⁵⁶⁸, que regula detalladamente el procedimiento de declaración de un suelo como contaminado, que considero recomendable para profundizar en esta cuestión.

Del mismo modo, se contempla la posibilidad de recuperación voluntaria de suelos para cualquier uso previsto de éste, sin que resulte exigible la previa declaración del suelo como contaminado. Para ello el interesado debe elaborar un proyecto de recuperación que debe ser previamente aprobado por el órgano ambiental. Además,

⁵⁶⁸ *Guía de suelos contaminados*, Consellería de Territorio y Vivienda, Generalitat Valenciana, 2007, disponible en:
http://www.cma.gva.es/contenidoHtmlArea/contenido/52721/cas/Guia_suelos.pdf.

el art. 145 LOTUP establece como cargas de la actuación a cuenta de cada propietario individual y no imputables al programa de actuación integrada: *a) Los costes de descontaminación y limpieza de suelo, en los términos previstos por la legislación ambiental aplicable.*

En síntesis, a mi juicio, el recurso ambiental del suelo, como bien finito merecedor de protección, y, en su caso, susceptible de albergar urbanización y edificación, y, en concreto, en el ámbito de la planificación urbanística, por un lado, deben articularse medidas para evitar o reducirse en lo posible la contaminación de los suelos, identificando para ello los suelos con riesgo de contaminación en el planeamiento general de cada municipio, y, por otro lado, adoptando medidas de recuperación orientadas a eliminar en lo posible la contaminación de los suelos ya contaminados.

5.6. LA REGULACIÓN DEL RIESGO SÍSMICO

Continuando con el listado de riesgos que inciden en la planificación territorial y urbanística hemos de referirnos al riesgo sísmico, debiendo considerarse la posible aplicación del Decreto 44/2011, de 29 de abril, del Consell, por el que aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunitat Valenciana⁵⁶⁹, así como la normativa estatal relativa al mismo NCSR-02.

Además, resulta de interés apuntar que en el Anexo I del citado plan especial figura el Listado de municipios con riesgo sísmico, a mi juicio, con información valiosa

⁵⁶⁹ DOCV núm. 6512, de 3 de mayo de 2011.

“El Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunitat Valenciana ha sido elaborado siguiendo las pautas marcadas en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995 y publicada mediante Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, que establece el contenido al que deben ajustarse los Planes Especiales que elaboren las Comunidades Autónomas, así como la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias”.

para el planificador⁵⁷⁰, que debe reflejarse en el planeamiento territorial y urbanístico, adoptando medidas de prevención en aquellos municipios afectados por este riesgo.

5.7. EL RIESGO DE INCENDIO FORESTAL

Como cuestión previa, respecto a la materia propia de este epígrafe se indica que la afección ambiental del suelo forestal, y el instrumento de ordenación forestal se ha tratado en el capítulo precedente, abordándose ahora únicamente el riesgo de incendios forestales.

Al respecto, DE VICENTE DOMINGO⁵⁷¹ ha puesto de manifiesto que a las superficies quemadas les resulta de aplicación el Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Consell de la Generalitat⁵⁷², cuyo art. 3.1 dispone: *“Los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable, ni se podrán minorar las protecciones derivadas de su uso y aprovechamiento forestal”*.

Así, deben recogerse en la planimetría del plan los incendios de suelo forestal y tener en consideración el art. 50 de la Ley 43/2003 de Montes (modificado por ley 10/2006) y el Decreto 7/2004 del Consell de la Generalitat para las actuaciones a realizar en zona forestal. Asimismo, debe tenerse en consideración el Plan de Prevención de Incendios Forestales⁵⁷³ de cada demarcación, cuyo contenido puede consultarse en la página web de la consellería competente.

⁵⁷⁰ Puede consultarse en manual de referencia sobre los *Riesgos geológicos de la provincia de Valencia*, Diputación Provincial de Valencia, Serie Municipios y Medio Ambiente, 1994.

⁵⁷¹ DE VICENTE DOMINGO, R. de, *Los espacios protegidos en los montes valencianos...* op.cit., pág.7.

⁵⁷² DOCV núm. 4678, de 27 de enero de 2004.

⁵⁷³ *Planes de prevención de incendios forestales sectoriales*, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.112cv.com/prevencion/guatlla30/web2520exportar/indice.aspx@nodo=57350&idioma=c.htm>.

En efecto, deben cartografiarse las zonas incendiadas del municipio y tener en cuenta la legislación vigente respecto a los cambios de usos de zonas incendiadas⁵⁷⁴, según la Ley 43/93 de Montes y la Ley 3/1993 Forestal de la Comunidad Valenciana. Además, el riesgo de incendio forestal incluye cualquier zona urbanizada que limite o se ubique en suelo forestal, se debe aplicar la legislación al respecto en particular el PATFOR y el Documento Básico de Seguridad en caso de incendio del Código Técnico de la Edificación (CTE).

Igualmente, considero conveniente hacer mención al Decreto 150/2010, de 24 de septiembre, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la Comunitat Valenciana, y se aprueba la Instrucción Técnica ITMVLAT para el tratamiento de la vegetación en la zona de protección de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos a su paso por terrenos forestales. Dicha Instrucción Técnica determina, entre otras cuestiones, la zona de protección de las líneas eléctricas aéreas únicamente cuando discurren por terrenos forestales, y su manera de cálculo.

Consiguientemente, en el resto de supuestos, cuando no existe afección a suelo forestal, la zona de afección de la líneas eléctricas aéreas, se seguirá determinando por la normativa establecida en Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y en el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta

⁵⁷⁴ Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat⁵⁷⁴, modificativa de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, respecto a la prohibición de modificar el uso forestal de suelos incendiados, añade un nuevo apartado 4 al art. 59 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, que queda redactado como sigue:

«4. Con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrá excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, dentro del plazo general de los 30 años, mediante acuerdo justificado».

tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09. (Corrección de errores del Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.) En todo caso, las zonas de afección de líneas eléctricas aéreas, en el planeamiento urbanístico tienen la consideración de superficie no edificable, debiendo de recoger los planos de ordenación esa reserva.

En síntesis, considero oportuno destacar que para la aprobación definitiva de un instrumento territorial o urbanístico colindante a suelo forestal, deben establecerse las medidas de prevención a adoptar en el conjunto de la urbanización, de forma que ésta cuente con sistemas activos y pasivos de protección y prevención contra incendios forestales que eviten que pueda verse afectado el entorno inmediato, con consecuencias que podrían ser catastróficas, en cumplimiento de las previsiones normativas del PATFOR, y atendiendo al art. 151 del Reglamento de la Ley Forestal 3/1993. En consecuencia, antes del inicio de las obras de urbanización, deberá presentarse ante el centro directivo de la Consellería competente, un informe técnico, dirigido y supervisado por profesional con titulación forestal, que propondrá las medidas de autoprotección y prevención de incendios. Este documento estará subordinado al Plan Local de prevención de incendios de cada municipio, si existe. Este condicionamiento debe incluirse en la ficha de gestión del instrumento de planeamiento que se trate.

5.8. EL DEFICITARIO TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES. EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 91/271/CEE

En primer término, considero relevante citar a PLAZA MARTÍN⁵⁷⁵ y su publicación de referencia sobre el dominio público hidráulico (DPH), y, en concreto, por ser de interés, sobre la protección de la calidad de las aguas, ha puesto de relieve lo siguiente: *“A fin de reducir los peligros que implica el deterioro de las aguas para la salud y los ecosistemas, así como para la disponibilidad del recurso mismo, es esencial prevenir su contaminación y sobreexplotación, y proteger y utilizar de un modo sostenible los ecosistemas que captan, filtran, almacenan y nos suministran el agua, como ríos, pantanos, bosques y suelos. Por ello, junto a las disposiciones que regulan la utilización del dominio público hidráulico, el otro pilar básico de nuestro Derecho de aguas está formado por aquellas disposiciones dirigidas a garantizar su protección y, en particular, las diseñadas para proteger la Ley de Aguas va a fijar una serie de objetivos de protección del dominio público hidráulico que en la actualidad, han sido sensiblemente reforzados con motivo de la ejecución de la Directiva marco de aguas⁵⁷⁶”*.

⁵⁷⁵ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos...* op.cit., pág. 79 y ss.

⁵⁷⁶ Art. 92 TRLA. *Objetivos de protección del dominio público hidráulico:*

- a) *prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependen de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua;*
- b) *promover el uso sostenible del agua, protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado;*
- c) *proteger y mejorar el medio acuático estableciendo medidas específicas para reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como para eliminar o suprimir de forma gradual los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;*
- d) *garantizar la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional;*
- e) *paliar los efectos de las inundaciones y sequías;* f) *alcanzar, mediante la aplicación de la legislación correspondiente, los objetivos fijados en los tratados internacionales en orden a prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino; y*

En este punto, considero relevante destacar que España efectúa un deficiente tratamiento de las aguas residuales, conforme exige la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y por ello la Comisión Europea ha denunciado a España, en noviembre de 2014, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵⁷⁷ por no garantizar que las aguas residuales urbanas sean tratadas correctamente. En la UE, los Estados miembros están obligados a disponer de sistemas de recogida y tratamiento adecuados dado que las aguas sin tratar plantean riesgos para la salud pública, las aguas interiores y el entorno marino. Por ello, España recibió ya en 2003 un primer aviso en relación con este caso, que afecta a zonas con una población equivalente de más de 10.000 habitantes. Aunque desde entonces se han solucionado algunos problemas, el lento ritmo de los avances ha llevado a la Comisión a remitir el caso al TJUE, que todavía no se ha pronunciado al respecto.

En efecto, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas exige que los Estados miembros velen por que las aglomeraciones (metrópolis y demás ciudades y poblaciones) recojan y traten de forma adecuada sus aguas residuales

g) evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.

⁵⁷⁷ *La Comisión lleva a España a los tribunales por el riesgo que plantea para la salud pública el tratamiento dado a las aguas residuales, Comisión Europea - Comunicado de prensa, Bruselas, noviembre 2014, disponible en:*

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2129_es.htm, (consultada 1 de diciembre de 2014).

“La normativa de la UE que regula el tratamiento de las aguas residuales urbanas data de 1991. Los Estados miembros estaban obligados a determinar antes de que finalizara 1993 aquellas «zonas sensibles» donde se requiriera un tratamiento más riguroso (entre las zonas sensibles figuran aquellas donde se extrae agua dulce para que sirva de agua potable). Estaban, asimismo, obligados a establecer, no después del 31 de diciembre de 1998, sistemas adecuados para recoger y tratar las aguas antes de su llegada a esas zonas.

España continúa rezagada en la aplicación de la normativa, y los informes procedentes de las autoridades españolas indican que sigue faltando un sistema de tratamiento adecuado en aglomeraciones tales como Berga, Figueres o El Terri (Banyoles), en Cataluña, o Pontevedra-Marín-Poio-Bueu, en Galicia. En el caso de otras poblaciones (como Bollullos Par del Condado, en Andalucía, o Abrera y Capellades, en Cataluña), la Comisión considera que los datos facilitados son incompletos o muestran que no se cumplen todavía los niveles exigidos”.

urbanas. Como señala la Comisión, las aguas residuales sin tratar pueden estar contaminadas con bacterias y virus nocivos, y esto plantea un indudable riesgo para la salud pública. Dichas aguas, además, contienen nutrientes (como nitrógeno o fósforo) que pueden ser perjudiciales *para el agua dulce y el entorno marino, favoreciendo un proceso de eutrofización, es decir, una proliferación de algas que puede causar la asfixia de otros organismos vivos.*

Sentado lo anterior, centrando la cuestión que ahora interesa, dado que el punto relativo al dominio público hidráulico ha sido analizado en el capítulo precedente, respecto al saneamiento y depuración de las aguas para la aprobación del planeamiento debe emitirse informe preceptivo por el organismo de cuenca competente, con el siguiente contenido:

- condicionantes legales relativos a los vertidos,
- gestión de las aguas residuales,
- solución para la conducción y tratamiento de las aguas residuales de todos los desarrollos urbanísticos, así como prever una red separativa de las aguas pluviales,
- afección a obras e infraestructuras hidráulicas de interés general, y si se prevén proyectos que puedan condicionar la redacción del plan,
- evacuación y tratamiento de las aguas pluviales.

Del mismo modo, la normativa hidrológica preceptúa que queda prohibido el vertido directo o indirecto de aguas y productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del DPH, salvo que se cuente con la debida autorización administrativa, conforme establece el art. 100 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas⁵⁷⁸.

⁵⁷⁸ BOE núm.176, de 24 de julio de 2001.

Igualmente, no cabe duda que nos encontramos ante otra imposición al planeamiento urbano y a las condiciones de urbanización, en el art. 36, salvo en el caso de viviendas aisladas en el campo, en las que por su lejanía resulte un excesivo coste o imposibilidad física, todo vertido urbano se debe recoger en colectores de alcantarillado. En esa línea, además, toda aglomeración urbana debe contar con un tratamiento secundario o adecuado en función de la carga orgánica biodegradable de sus aguas residuales.

En la Comunidad Valenciana la Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR) informa sobre la capacidad del sistema de saneamiento y depuración del plan, y analiza el incremento de caudal considerando el desarrollo completo del planeamiento general, o de desarrollo, en su caso (por ejemplo, ATES y actuaciones al margen del plan general o estructural), en base a las previsiones de incremento de las aguas residuales de cada tipo de suelo, y de viviendas construidas.

En resumen, la gestión y tratamiento de las aguas residuales siguen siendo deficitarios en España, por lo que, como se ha visto, ha llevado a la Comisión Europea a denunciar esta cuestión ante el TJUE, siendo, a mi juicio, imprescindible un esfuerzo de los poderes públicos con la finalidad de ampliar (en números casos la capacidad de las estaciones depuradoras de aguas residuales ha quedado ampliamente superada), y de ejecutar nuevas infraestructuras ambientales de depuración que garanticen el adecuado tratamiento de estas aguas, como un objetivo inherente al avance en la protección del medio ambiente.

5.9. EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

En la génesis y consolidación de las políticas ambientales, el ruido fue reconocido oficialmente como agente contaminante en el Congreso de Medio Ambiente organizado por Naciones Unidas en Estocolmo en el año 1972, siendo considerado en nuestros días como una forma importante de contaminación, menguando la

calidad de vida, posteriormente el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano⁵⁷⁹ recogería la policía futura de lucha contra el ruido, que derivó a nivel comunitario en la aprobación de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento europeo y del consejo de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y descendiendo a al nivel estatal en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Al respecto, considero relevante apuntar, que no cabe duda, que las consecuencias del impacto acústico ambiental afectan cada vez a un mayor número de personas y en particular a los habitantes de las grandes ciudades. En este punto, LÓPEZ RAMÓN⁵⁸⁰ destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo, cuya argumentación “*admite la incidencia del ruido sobre los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la inviolabilidad del domicilio, de manera que cuando la lesión o menoscabo provenga de los poderes públicos, cabrá la vía de defensa del recurso de amparo.....el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estima suficientemente probada la lesión del derecho humano a la intimidad domiciliaria por la evidencia de la pasividad municipal ante el ruido nocturno (caso Moreno Gómez, Sentencia de 16 de noviembre de 2004)*”. Asimismo, esa inactividad administrativa en materia de ruido, ha sido puesta de relieve por ACOSTA GALLO⁵⁸¹, afirmando que los poderes públicos actúan en materia control y limitación de los ruidos en el desarrollo de las competencias que tienen atribuidas por la norma correspondiente y en aplicación de las medidas concretas que contempla dicha habilitación.

⁵⁷⁹ Libro Verde sobre el medio ambiente urbano, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (90) 218, Comisión Europea, junio 1990.

⁵⁸⁰ LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General...* op.cit., pág.577.

⁵⁸¹ ACOSTA GALLO, P., *La lucha contra la contaminación acústica: a gritos contra el ruido*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007, pág.741.

Del mismo modo, en palabras de MARTÍN MATEO⁵⁸² “*aunque no siempre se toman adecuadamente en consideración las perturbaciones de origen acústico, estas constituyen una importante manifestación del deterioro ambiental, siendo particularmente costoso el remedio de las consecuencias inducidas*”.

Descendiendo a nivel autonómico, en el ámbito territorial de la Comunidad valenciana, los estudios realizados sobre contaminación acústica evidencian la existencia de unos niveles de ruido por encima de los valores recomendados por los organismos internacionales y en particular por la Unión Europea, al superar los 65 dB(A) de nivel equivalente diurno y los 55 dB(A) durante el período nocturno. Aunque los resultados indican que las ciudades grandes son más ruidosas que las pequeñas, muestran también, sin lugar a dudas, que la contaminación acústica es un fenómeno generalizado en todas las zonas urbanas, y que constituye un problema medioambiental importante en este territorio, tal y como se desprende de los datos obtenidos en la página web de la consellería competente⁵⁸³.

Como es sabido, y ante la indiscutible responsabilidad de las administraciones en la lucha contra la contaminación acústica, siguiendo a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁵⁸⁴, dado que la problemática del ruido, por utilizar la expresión habitual, tiene mucho que ver con la ordenación de las ciudades y la regulación de la vida en las mismas, el planeamiento territorial y urbanístico asume un papel fundamental para establecer limitaciones al ruido, así como para la adopción de medidas compensatorias y correctoras del ruido. Y en ese mismo sentido, ESTEVE PARDO⁵⁸⁵ apunta las formulas y técnicas más destacadas de la ordenación territorial del ruido conforme a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido: elaboración de mapas del

⁵⁸² MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 493.

⁵⁸³ Información disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/calidad-ambiental/informacion-general-4596>, (consultada el 18 de abril de 2015).

⁵⁸⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *El medio ambiente sonoro como preocupación urbanística*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^º. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007, pág.549.

⁵⁸⁵ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.235.

ruido, clasificación y declaración de áreas acústicas, elaboración de planes de acción en materia acústica, y, a mi juicio, una de las determinaciones más importantes del planeamiento en esta materia, *“la fijación de zonas de servidumbre acústica, de infraestructuras de transporte viario, aéreo, ferroviario, portuario o de otros equipamientos públicos, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas, podrán quedar grabados con servidumbres acústicas”*, que personalmente considero como una evolución positiva del ordenamiento jurídico, dado que hasta hace relativamente pocos años este problema ambiental no se valoraba para la aprobación del planeamiento, lo que ha derivado en molestas consecuencias para la población y la salud humana, y en numerosos procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Correlativamente, en el caso de la Comunidad Valenciana, el instrumento de planeamiento general o estructural del municipio debe incorporar un estudio acústico, de acuerdo a la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica, realizado según regula el Decreto 104/2006, de 14 de julio, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, cuya valoración compete a la Consellería del ramo. Consiguientemente, conforme a lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección Contra la Contaminación Acústica⁵⁸⁶, en los instrumentos de planeamiento urbanístico deberá contemplarse la información y las propuestas contenidos en los planes acústicos municipales o en su defecto, en el estudio acústico de su ámbito.

Así, el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico del plan (ESATE) deberá acompañar un Plan Acústico Municipal⁵⁸⁷ (población > 20.000 habitantes) o un

⁵⁸⁶ DOCV núm. 4394, de 9 de Diciembre de 2002 y BOE núm. 9, de 10 de Enero de 2003.

⁵⁸⁷ Considero relevante destacar que entre todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes, únicamente ha elaborado un Plan Acústico municipal Almassora, Burjassot, Castellón de la Plana, Dénia, Elche, La Vall d'Uixó, La Vila Joiosa, Llíria, Onda, Petrer, Pilar de la Horadada, Torrent, Valencia, Vila-real, Vinarós y Xàtiva.

Estudio Acústico (< 20.000 habitantes) de acuerdo con la citada Ley 7/2002, de 3 de diciembre, y el Decreto 104/2006, de 14 de julio⁵⁸⁸, y en cumplimiento de la previsión normativa del art. 34.2 LOTUP⁵⁸⁹.

Igualmente, para una puntual actualización de esta materia, considero necesario hacer mención a la reciente Directiva 2015/996 de la Comisión de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en virtud de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁹⁰.

En resumen, a mi juicio, el derecho urbanístico, consciente de la realidad sonora de nuestro país, ha previsto mecanismos e instrumentos para prevenir la contaminación acústica, y, a su vez, orientados para descender los niveles sonoros

⁵⁸⁸ DOCV núm. 5305, de 18 de julio de 2006.

⁵⁸⁹ Art. 34. 2 LOTUP. *El plan general estructural incluirá una documentación justificativa que comprenda:*

- a) Memoria justificativa del modelo territorial y urbanístico propuesto, indicando la oferta de suelo y de edificabilidad, cuantificadas por clases y zonas de suelo. Dicho modelo será suficiente y adecuado a la demanda y a los objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad.*
- b) Documentos de la evaluación ambiental y territorial, conforme al capítulo II del título III de este libro, en los que se incluirán, si fueren necesarios, los estudios de tráfico, de movilidad y transporte, del potencial de vivienda y de suelo para actividades económicas, **acústico**, de inundabilidad, de disponibilidad de recursos hídricos, de evaluación socio-económica, de patrimonio cultural, de afección a la Red Natura y, en general, todos los que sean exigibles por aplicación de la normativa sectorial.*
- c) Estudio de paisaje.*
- d) Informe de viabilidad económica.*
- e) Memoria de sostenibilidad económica.*
- f) Fijación de indicadores del seguimiento de su ejecución.*

⁵⁹⁰ DOUE L 168, de 1 de julio de 2015.

De conformidad con su artículo 1, la Directiva 2002/49/CE tiene por objeto establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental. A tal efecto, los Estados miembros determinarán la exposición al ruido ambiental, a través de la cartografía del ruido, con métodos de evaluación comunes para los Estados miembros, garantizarán la disponibilidad pública de la información relativa al ruido ambiental y a sus efectos y adoptarán planes de acción basados en los resultados de la cartografía del ruido, con vistas a prevenir y reducir el ruido ambiental, cuando proceda, y en particular cuando los niveles de exposición puedan inducir efectos nocivos para la salud humana, así como para preservar la calidad del ruido ambiental cuando resulte conveniente.

de actividades y servicios, pero que en algunos casos o bien no se han elaborado, o no han resultado eficaces para solventar esta problemática. Sin dejar de hacer mención, al problema educacional de nuestro país, que requiere de otro tipo de medidas de concienciación y sensibilización social contra el ruido, con independencia del necesario régimen sancionador establecido para penalizar ciertos comportamientos.

5.10. EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA. LA CALIDAD DEL AIRE

En primer término, conviene hacer referencia a la política europea⁵⁹¹ en la materia, que viene señalando que *“el aire limpio es un recurso valiosísimo. En las zonas geográficas con más densidad de población de la UE se rebasan con creces varias normas de calidad del aire, sobre todo las relativas a los contaminantes más problemáticos como las partículas, el ozono troposférico o el dióxido de nitrógeno. A pesar de los considerables esfuerzos para reducir las emisiones contaminantes, las concentraciones actuales de partículas finas causan 500.000 muertes prematuras al*

⁵⁹¹ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, 20 de septiembre de 2011, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

“La mejor aplicación de la legislación vigente y la adopción de nuevas normas basadas en datos científicos ayudarían a resolver esos problemas y orientar la actividad innovadora. Con los plazos de desarrollo adecuados, esas normas pueden aportar ventajas relativas a la calidad del aire gracias a la transición hacia una economía hipocarbónica y mediante otras iniciativas citadas en esta hoja de ruta —por ejemplo, reducción de los residuos, métodos de producción más eficientes— y otras actuaciones en los ámbitos de la política agraria y el transporte.

La Comisión llevará a cabo una revisión exhaustiva de todas las políticas de la Unión ligadas a la contaminación del aire (2011 a 2013). Propondrá una estrategia perfeccionada que vaya más allá de 2020, evaluando las posibilidades de utilizar las normas sobre calidad del aire y emisiones y otras medidas para reducir las emisiones de las principales fuentes (2013). Respaldará la aplicación de las medidas existentes para contribuir a la resolución de problemas persistentes de calidad del aire. Los Estados miembros deberían: Acelerar la aplicación de la legislación de la Unión sobre calidad del aire (de forma continua)”.

año en la UE y sus países vecinos. Otros estudios han mostrado que el número de días laborables perdidos debido a enfermedades inducidas por la contaminación atmosférica es mayor que los días laborables requeridos para pagar las medidas adicionales de reducción de los contaminantes”.

A tal fin, el objetivo de la UE para el horizonte 2020 es que se satisfagan las normas provisionales de la UE relativas a la calidad del aire, incluso en puntos críticos urbanos. Se habrán actualizado esas normas y se habrán definido medidas adicionales para reducir la distancia respecto al objetivo último de alcanzar niveles de calidad del aire que no causen un impacto significativo sobre la salud y el medio ambiente.

En segundo lugar, para el encuadre conceptual del tema, la contaminación del aire o atmosférica se define en la Directiva 84/360/CEE, del Consejo de 28 de junio, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales como: *“La introducción en la atmósfera, por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que ponga en peligro la salud del hombre, que cause daños a los recursos biológicos y a los ecosistemas, que deteriore los bienes materiales y que dañe o perjudique las actividades recreativas y otras utilizaciones legítimas del medio ambiente”*, y como señala la consellería competente en su página web⁵⁹², *“Todas las actividades del hombre, los procesos metabólicos de la materia viva y los fenómenos naturales que se producen en la superficie o en el interior de la tierra van acompañados de emisiones de gases, vapores, polvos y aerosoles. Estos, al difundirse a la atmósfera, se integran en los distintos ciclos biogeoquímicos que se desarrollan en la Tierra. Los procesos que se derivan de un aumento de la población, del desarrollo industrial, de la urbanización y del transporte, nos conducen a una creciente preocupación por las consecuencias negativas que, a través de la*

⁵⁹² Más información sobre contaminación atmosférica, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/calidad-ambiental/la-contaminacion-atmosferica>.

contaminación atmosférica, puedan tener sobre la salud de la población, los ecosistemas naturales y los bienes materiales”.

Y en tercer término, para encuadrar el marco normativo, descendiendo a nivel estatal, puede citarse a MARTÍN MATEO⁵⁹³ que apunta que la intervención administrativa en relación con la contaminación atmosférica puede analizarse según su incidencia en las características de las emisiones o en la calidad del aire resultante (inmisión) o en ambas manifestaciones a la vez, caso de la legislación española. Así, la normativa vigente se encuentra recogida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Y descendiendo a nivel autonómico de la Comunidad Valenciana, se contiene en el Decreto 161/2003, de 5 de septiembre, del Consell de la Generalitat, por el que se designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en la Comunidad Valenciana y se crea la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica⁵⁹⁴. Al respecto, ESTEVE PARDO⁵⁹⁵ ha puesto de relieve que *“con relación a la atmósfera, el único objetivo que puede plantearse es el de su protección, el mantenimiento de los mejores niveles de calidad y pureza del aire...los procesos de contaminación atmosférica no conocen de fronteras y es así como se*

⁵⁹³ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 482.

⁵⁹⁴ Hasta la fecha, según la información facilitada por la consellería competente, se han aprobado los siguientes Planes de mejora de la calidad del aire:

Plan de mejora de la calidad del aire de la zona ES 1003 Mijares - Penyagolosa y aglomeración ES 1015 Castelló.

Plan de mejora de la calidad del aire de la zona ES 1013 Segura- Vinalopó y aglomeración ES 1017 Alacant.

Planes para la mejora de la calidad del aire de la aglomeración ES1016 L'horta Valencia y entorno metropolitano.

⁵⁹⁵ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.209 y ss.

“Resalta el origen del derecho interno en la materia, la Ley 38/1972, de protección de la contaminación atmosférica, destacando lo extraordinariamente avanzada y novedosa para su tiempo y su entorno político...pues fue concebida como un instrumento de protección de las poblaciones y personas ante los excesos de la contaminación”.

advierte hoy bien a las claras un deterioro y amenaza de la atmosfera que afecta al conjunto del planeta...El protocolo de Kioto⁵⁹⁶ constituye el epicentro de ese sistema”.

⁵⁹⁶ **Protocolo de Kioto sobre el cambio climático**, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l28060>

“El Protocolo de Kioto, sucesor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes destinado a luchar contra el cambio climático. Contiene los compromisos asumidos por los países industrializados de reducir sus emisiones de algunos gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. Las emisiones totales de los países desarrollados deben reducirse durante el periodo 2008-2012 al menos en un 5 % respecto a los niveles de 1990.

Regulado en la Decisión 2002/358/CE del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

SÍNTESIS.

El 4 de febrero de 1991, el Consejo autorizó a la Comisión para que participara, en nombre de la Comunidad Europea, en las negociaciones sobre la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. La Comunidad Europea ratificó la Convención marco mediante la Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993. La Convención, por su parte, entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

La Convención marco contribuyó de manera decisiva al establecimiento de los principios clave de la lucha internacional contra el cambio climático. Asimismo, contribuyó a reforzar la concienciación pública, a escala mundial, sobre los problemas relacionados con el cambio climático. No obstante, la Convención no contempla compromisos en términos de cifras detalladas por países respecto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por consiguiente, las Partes de la Convención decidieron, en la primera Conferencia de las Partes, que se celebró en Berlín en marzo de 1995, negociar un protocolo que contuviera medidas de reducción de las emisiones de los países industrializados en el período posterior al año 2000. Tras una larga preparación, el 11 de diciembre de 1997 se aprobó el **Protocolo de Kioto**.

El 29 de abril de 1998, la Comunidad Europea firmó el Protocolo, y en diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken confirmó la voluntad de la Unión de que el Protocolo de Kioto entrara en vigor antes de la cumbre mundial de desarrollo sostenible de Johannesburgo (del 26 de agosto al 4 de septiembre). Así, y para alcanzar este objetivo, **la Decisión aprueba el Protocolo en nombre de la Comunidad**. Los Estados miembros se comprometieron a depositar sus instrumentos de ratificación al mismo tiempo que la Comunidad y, en la medida de lo posible, antes del 1 de junio de 2002.

El anexo II de la Decisión indica los **compromisos en materia de limitación y reducción de las emisiones** acordados por la Comunidad y sus Estados miembros para el primer período de compromiso (2008-2012).

Además, por ser de interés, se señala el comunicado de prensa de la Unión Europea de 16 de octubre de 2014, Cien ciudades europeas se comprometen a luchar contra el cambio climático, bajo la iniciativa «Mayors Adapt» («Los alcaldes se adaptan») de la Comisión Europea, que ya cuenta con

Efectivamente, lo que en principio era un problema local, asociado a grandes centros urbanos o zonas altamente industrializadas, ha desencadenado una serie de problemas globales que afectan a la totalidad del planeta, como la lluvia ácida, el efecto invernadero o la rotura de la capa de ozono, lo que en definitiva ha llevado a considerar la contaminación atmosférica como un problema global.

En definitiva, considero relevante destacar que en el supuesto de que un municipio esté situado en una zona de calidad del aire que supere algún valor límite de los contaminantes regulados en la normativa al respecto, y por tanto se esté tramitando un plan o programa de mejora de calidad del aire, se debe emitir un informe específico por la administración autonómica competente, señalando si el municipio objeto de consulta está afectado o no por el Plan o Programa correspondiente, con objeto de que las medidas o actuaciones que se deriven del mismo se cumplan en cualquier actuación prevista en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio del municipio.

- Las granjas como problema de la contaminación del aire

Otro de los riesgos ambientales que considero necesario recoger en este epígrafe relativo a la contaminación atmosférica, son las emisiones odoríferas generadas por la actividad agraria, que engloban tanto ganadería y agricultura, y, que en muchos municipios de la Comunidad Valenciana suponen una de las principales actividades económicas. A efectos del planeamiento, las instalaciones ganaderas deberán situarse en terrenos clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable, salvo

cien ciudades comprometidas a tomar medidas para combatir el cambio climático. La comisaria europea de Acción por el clima, Connie Hedegaard, ha recibido a alcaldes de toda Europa en una ceremonia de firma oficial, en la que estos han adoptado su compromiso con el plan. Durante la jornada, los participantes tendrán oportunidad de debatir sobre cómo las ciudades pueden prepararse mejor para afrontar el cambio climático, así como de intercambiar experiencias y ejemplos de buenas prácticas”.

en aquellas zonas en las que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística determinen la incompatibilidad del uso o actividad ganadera.

Asimismo, debe localizarse en la cartografía este tipo de actividades y estudiar las afecciones que puedan generar en los usos colindantes estableciendo las distancias de separación necesarias para minimizar el impacto.

En concreto, debe estudiarse la separación con los usos residenciales en relación con los olores que se generaran, siendo recomendable utilizar la metodología recogida en la “Guía Técnica para la Gestión de Emisiones Odoríferas Generadas por las Explotaciones Ganaderas Intensivas” publicado por la Generalitat Valenciana.

En este sentido y meramente con carácter informativo, en el derogado, por la Ley 10/2012, 21 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, art. 53 de la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, vigente hasta el 1 de enero de 2013, se establecían unas distancias de seguridad sanitaria y separación, que pueden servir de base orientativa. *“En todo caso, y sin perjuicio de que pueda exigirse por aquellos instrumentos una distancia mayor, las referidas instalaciones se ubicarán a una distancia mínima de los núcleos de población de 1.000 metros de los núcleos de población superior a 2.000 habitantes, de 500 metros como mínimo para núcleos de población entre 500 y 1.999 habitantes, y de 250 metros en núcleos de población inferiores a 500 habitantes”.*

5.11. LA PROBLEMÁTICA PARA COMPATIBILIZAR LA ACTIVIDAD MINERA CON EL URBANISMO

En este punto, y por considerar de interés por su gran impacto ambiental, y a tener en cuenta por el planificador es la implantación en el territorio de la actividad minera. Así, la Disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio⁵⁹⁷, por la

⁵⁹⁷ BOE núm. 98, de 3 de julio de 2007.

que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, añade un nuevo art. 122 a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas⁵⁹⁸. Este art. 122 establece dos reglas que los instrumentos de ordenación han de cumplir cuando afecten a las actividades reguladas en la Ley de Minas:

- Cualquier prohibición de las actividades mineras incluida en estos instrumentos de ordenación *“deberá ser motivada”*.
- Además, los instrumentos de ordenación no podrán establecer prohibiciones de las actividades mineras *“de carácter genérico”*.

En efecto, siguiendo a RENAU FAUBELL⁵⁹⁹:

*“Por lo tanto, las dos reglas básicas establecidas en el artículo 122 de la Ley de Minas a las que nos hemos referido (cualquier prohibición incluida en estos instrumentos de ordenación **“deberá ser motivada”** e imposibilidad de prohibiciones de **“de carácter genérico”**) han de ser tenidas en cuenta al menos en todos estos instrumentos de ordenación: Directrices Territoriales, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores del Uso y Gestión de los Parques Naturales, Planes de Acción Territorial, Planes Territoriales de Ordenación, Planes Generales y Planes Especiales.*

*Tampoco está claro cómo debe interpretarse el artículo 122 de la Ley de Minas en el caso de instrumentos de ordenación de ámbito territorial muy limitado (por ejemplo, un Plan de protección de un pequeño espacio natural de alto valor medioambiental). Parece que en este caso no puede interpretarse que una prohibición del uso minero en el pequeño espacio regulado por ese instrumento de ordenación de ámbito espacial reducido implique una prohibición del uso minero de **“carácter genérico”** impedida por el referido precepto legal.*

Tratándose de un Plan General, el artículo 122 de la Ley de Minas impide una prohibición del uso minero en todo el suelo no urbanizable. Sin

⁵⁹⁸ BOE núm. 176, de 24 de julio de 1973.

⁵⁹⁹ RENAU FAUBELL, F., *El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas*, Noticias Jurídicas, diciembre 2007, disponible en: <http://noticias.juridicas.com>.

embargo, dicho precepto no proscribe que se pueda de forma motivada prohibir las actividades mineras en ámbitos concretos del suelo no urbanizable. La dificultad estará en determinar cuándo lo concreto, por su extensión, comienza a convertirse en genérico.

El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas supone una primera reacción del legislador estatal con competencias para establecer las bases del régimen minero ante la situación generada por las trabas que el planeamiento urbanístico y territorial imponen a las actividades mineras. Se hace necesario que el legislador estatal complete su tarea con la aprobación de una nueva legislación básica reguladora de las actividades mineras que prevea nuevas técnicas jurídicas que permitan compatibilizar el abastecimiento regular de los recursos minerales con la protección del medio ambiente y con el urbanismo”.

Con todo, el planificador en el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico preceptivo para la evaluación ambiental de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, debe identificar y regular las explotaciones y registros mineros, para ello debe formularse consulta al órgano competente en materia de minas con el fin de conocer la delimitación de la superficie autorizada para la explotación y poder plasmarla en los planos de ordenación.

Sentado lo anterior, centrándonos en el marco normativo valenciano, BELLIDO MILIO⁶⁰⁰ destaca que la aprobación de la LOTUP ha supuesto la derogación del ROGTU y en consecuencia del art. 451.2⁶⁰¹ que establecía **respecto a las canteras**

⁶⁰⁰ BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística...* op.cit., pág.12.

⁶⁰¹ Art. 451 ROGTU. *Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (en referencia al artículo 24 de la Ley del Suelo no Urbanizable)* 1. *Las actividades indicadas sólo podrán llevarse a cabo en suelo no urbanizable cuando la ordenación territorial y urbanística lo permita debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable.* 2. *Las fincas deberán contar con la superficie mínima que se establezca, de manera justificada y motivada en el planeamiento. Siendo imprescindible el establecimiento de un perímetro de al menos 500 metros de ancho alrededor de todo el ámbito de la cantera, con prohibición expresa del uso residencial.* 3. *Los demás requisitos exigibles serán los que procedan en función de la legislación sectorial aplicable y en función de las obras a realizar y los usos y actividades a implantar.* 4. *La superficie mínima de la parcela que se fije por los órganos urbanísticos quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y*

la necesidad de establecer un perímetro entorno a ellas de 500 m de radio con prohibición expresa del uso residencial. Así, el legislador valenciano en la LOTUP, art. 197 c)⁶⁰² la regulación es muy similar pero presenta algunas diferencias que pueden tener trascendencia: se refiere a explotaciones, no sólo a canteras, también explotaciones de la sección B de minas (aguas minero medicinales), y establece una salvedad si se adoptan medidas correctoras. Y, coincidiendo integrante con este último autor, en canteras la medida más eficaz es el alejamiento y se trata más de una medida preventiva que correctora.

En ese sentido, considero conveniente traer a colación la jurisprudencia que viene dictando el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre la aplicación del art. 451.2 del ROGTU, recogándose, entre todas, en la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de octubre de 2011, (Recurso: 57/2008), Ponente: Francisco José Sospedra Navas, cuyo Fundamento de Derecho Sexto dice:

“SEXTO.- El cuarto motivo de impugnación se concreta en que no se respeta el perímetro de 500 metros establecido normativamente en relación al núcleo residencial Masia Traver.

En relación a este motivo y examinando la prueba practicada, por la parte codemandada se aportaron mediciones topográficas que situaban el perímetro de la explotación de la cantera a una distancia superior a 500 metros. Sin embargo, del dictamen emitido por el perito de designación judicial Sr. Jose

sus correspondientes actividades o usos. El Ayuntamiento, en el momento del otorgamiento de la licencia, deberá hacer constar esta circunstancia en el Registro de la Propiedad.

⁶⁰² Art. 197 LOTUP. Ordenación de usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable.

La zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, los siguientes usos y aprovechamientos:

c) Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos, que se regularán mediante planes territoriales o urbanísticos adecuados y con capacidad para ordenar usos. Es imprescindible el mantenimiento de una franja de al menos quinientos metros de ancho alrededor de todo el ámbito de la explotación con prohibición expresa del uso residencial, salvo que la adopción de medidas correctoras permita reducir dicho ancho. Si procede, se permitirá la realización de construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación que convenga territorialmente emplazar cerca de su origen natural.

Augusto, en relación a la distancia de la explotación respecto de la zona de suelo residencial denominada Masia de Traver, se desprende que efectivamente uno de los frentes de la explotación se ubica a una distancia inferior a 500 metros de la citada zona residencial compuesta por dieciséis viviendas unifamiliares. Concretamente, **el perito elabora un plano detallado y preciso sobre las distancias, apreciándose que uno de los vértices de la zona 2 está a una distancia mínima de 424,15 metros.**

En relación a esta conclusión fáctica, debe indicarse que el artículo 451 del ROGTU, en desarrollo del artículo 24 de la Ley de Suelo No Urbanizable, establece que las actividades de explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable sólo podrán llevarse a cabo en suelo no urbanizable cuando la ordenación territorial y urbanística lo permita debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable. En relación a la distancia, el apartado 2 establece que es **imprescindible el establecimiento de un perímetro de al menos 500 metros de ancho alrededor de todo el ámbito de la cantera**, con prohibición expresa del uso residencial, en tanto que el apartado 3 establece que los demás requisitos exigibles serán los que procedan en función de la legislación sectorial aplicable y en función de las obras a realizar y los usos y actividades a implantar.

Por tanto, la autorización concedida no respeta ese perímetro de 500 metros y desde este punto de vista no es conforme a derecho.

No obstante, deben precisarse dos extremos.

Por una parte, como alega la codemandada es cierto que la prueba practicada pone de manifiesto que la explotación data del año 1993, puesto que se integraba dentro de la explotación La Pedrera, y así se afirma en la resolución de fecha 12 de marzo de 2007 emitida por la Consellería; ello no obstante, **la autorización se concede en el año 2007, por lo que la misma está sujeta a la normativa vigente al momento de su concesión con independencia de que anteriormente estuviera en marcha una explotación en los mismos terrenos, por lo que la autorización ha de ajustarse a los límites establecidos en la legislación y demás normas vigentes, en este caso la necesidad de respetar un perímetro de 500 metros alrededor de todo el ámbito de la cantera, distancia ésta que debe observarse en todo caso y que aquí es inferior.**

Por otra parte, la prueba pericial practicada pone de manifiesto que el vértice que se ubica a menos de 500 metros de la zona residencial corresponde a la zona 2 o zona sur, respecto de la cual la DIC fue denegada.

Dicha circunstancia no afecta a la desconformidad a derecho de la resolución aquí impugnada de 28 de mayo de 2007 por no respetarse la distancia de seguridad, **puesto que la autorización integra las dos zonas y una de ellas (zona 2) infringe claramente la distancia mínima**, al margen de que pueda aseverarse del resultado de la prueba practicada que la zona 1,

única que obtuvo la DIC, respeta el perímetro de 500 metros, tal como se desprende claramente de la grafía obrante en el plano 2 adjunto al dictamen del perito Sr. Jose Augusto”.

Igualmente, se considera de interés aportar el informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre la interpretación jurídica del art. 451 ROGTU, cuyo apartado segundo preceptúa: “**Siendo imprescindible el establecimiento de un perímetro de al menos 500 metros de ancho alrededor de todo el ámbito de la cantera, con prohibición expresa del uso residencial**”. El citado informe jurídico de fecha 19 de diciembre de 2013, dispone, a modo de conclusión, lo siguiente:

- El concepto de “*uso residencial*” mencionado en el art. 451 ROGTU debe entenderse referido al uso de vivienda existente en suelo no urbanizable común, debidamente autorizada en los términos previstos en la Ley 10/2004, así como el uso residencial propio del suelo urbano y urbanizable como categoría básica de la zona primaria del suelo urbano y urbanizable.
- El límite que para la construcción y ampliación de explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable establecidos en el art. 451 ROGTU, consistente en la prohibición de “*uso residencial*” en un perímetro de 500 metros alrededor de estas instalaciones, no rige respecto a las edificaciones ilegales”.

Así, atendiendo al precitado informe, en el supuesto de que el ámbito de la cantera se encuentre a menos de 500 metros de distancia respecto de suelos clasificados por el planeamiento general vigente en el municipio como urbanos, urbanizables o urbanos pendientes de urbanizar de uso característico residencial, y cuyo proyecto haya sido tramitado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y su normativa de desarrollo (ROGTU), en todo caso, resulta aplicable la prohibición expresa del uso residencial a 500 metros de distancia del ámbito de la cantera.

En resumen, en el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico, como documento para la evaluación ambiental del plan, las explotaciones y registros mineros deberán identificarse y regularse, para ello deberá consultarse al órgano competente en materia de minas con el fin de conocer la delimitación de la superficie autorizada para la explotación y poder plasmarla en los planos de ordenación. En resumen, al igual que el resto de afecciones y riesgos ambientales ya analizados, deben recogerse los derechos mineros en cada municipio y grafarse en la documentación planimétrica.

5.12. EL TRATAMIENTO AMBIENTAL DE LOS SUELOS DE ELEVADA CAPACIDAD AGRONÓMICA

Continuando con el análisis y evaluación de los riesgos ambientales que considero necesario recoger en este trabajo recopilatorio de las afecciones y riesgos ambientales condicionantes de la planificación territorial y urbanística, se ha de señalar la afección del suelo con elevada capacidad agrícola. Así, respecto al origen normativo a nivel autonómico de la Comunidad Valenciana, el art. 20.3.d) LOTPP (derogada), Protección del medio natural, establecía que *“el planeamiento urbanístico establecerá y definirá medidas específicas de protección para (...) aquellos terrenos que presenten especiales valores agrarios y sea conveniente su preservación para el medio rural”*. Y de manera correlativa el art. 4.2 de la Ley 10/2004, LSNU (derogada), disponía que *“los planes urbanísticos o territoriales, con capacidad para clasificar suelo, (...) podrán calificar como suelo no urbanizable protegido, los terrenos que presenten valores rústicos o agrarios considerados definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural o de productividad agrícola”*.

Asimismo, atendiendo al art. 11.2.b de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad

Valenciana⁶⁰³, deben ser calificados como suelo no urbanizable de protección agrícola los terrenos sobre los que se realicen las obras clasificadas de interés general por la Comunidad Valenciana en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos y demás infraestructuras agrarias previstas en la dicha ley, en tanto no transcurran 10 años desde la completa finalización de dichas obras.

En síntesis, parece oportuno señalar que debe reflejarse en el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico y en el planeamiento estos suelos con valores ambientales merecedores de protección, recogiendo la capacidad del suelo en función de la cartografía temática de la Consellería competente en materia de agricultura.

5.13. LA DEFICIENTE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

En primer término, puede citarse a ESTEVE PARDO⁶⁰⁴, al que seguimos en este punto, que afirma: *“aunque no se trata propiamente de un tipo o capítulo de contaminación..., el tratamiento de los residuos constituye desde luego un reto muy importante para el Derecho Ambiental y que, en cualquier caso y como rasgo común a lo que son tipos estrictos de contaminación, procede directamente de actividades humanas e industriales”*, y, por ello, he considerado incluirlos en este trabajo considerando los problemas que generan los residuos derivados de las ciudades y de los nuevos crecimientos urbanos. En esa línea, MARTÍN MATEO⁶⁰⁵ apunta que los Estados miembros además de garantizar que la disposición de los residuos se realizará en condiciones sanitarias y ambientales satisfactorias, habrán de promover que su gestión se acomode a dictados de economicidad incluyendo en lo posible la reutilización y el reciclaje, conforme a lo dispuesto en la Directiva 75/422, de 25 de

⁶⁰³ DOCV núm.4396, de 11 de diciembre de 2002 y BOE núm. 9, de 10 de Enero de 2003.

⁶⁰⁴ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.252.

⁶⁰⁵ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 491.

julio, modificada por la Directiva 91/1567CEE, que, a mi juicio, son planteamientos extraordinariamente novedosos y avanzados para hace 40 años.

Asimismo, considero oportuno por su interés hacer referencia a las conclusiones de la Unión Europea⁶⁰⁶ en esta materia, publicadas en 2011, advirtiendo que *“la Unión Europea desechamos cada año 2.700 millones de toneladas de residuos, de los cuales 98 millones de toneladas son residuos peligrosos. Como promedio, solo el 40 % de nuestros residuos sólidos se reutilizan o reciclan; el resto se descarga en vertederos o se incinera. En su conjunto, la generación de residuos se mantiene estable en la Unión Europea, pero siguen aumentando los flujos de algunos residuos, tales como los residuos de construcción y demolición, los fangos de depuración o los desechos marinos. Se espera que solamente los residuos de equipos eléctricos y electrónicos aumenten aproximadamente un 11 % entre 2008 y 2014. **En algunos Estados miembros se recicla más del 80 % de los residuos, lo que ilustra las posibilidades de utilizar los residuos como uno de los recursos clave de la UE.** La mejora de la gestión de los residuos permite utilizar mejor los recursos y puede crear nuevos mercados y empleos, así como promover una menor dependencia de las importaciones de materias primas y un menor impacto sobre el medio ambiente”*.

Consiguientemente, el objetivo de la UE para 2020: los residuos se gestionarán como recursos, y los residuos per cápita registrarán un marcado descenso. El

⁶⁰⁶ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, 20 de septiembre de 2011, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

*“Para que **los residuos se conviertan en recursos que vuelven a incorporarse al sistema productivo como materia prima, su reutilización y reciclado deben ocupar un lugar mucho más prioritario.** Una combinación de políticas contribuiría a crear una economía en la que se explotaran plenamente las posibilidades de reciclado; cabe citar en este sentido, por ejemplo, un diseño de productos que integre un enfoque basado en el ciclo de vida, una mejor cooperación entre todos los operadores del mercado a lo largo de la cadena de valor, la mejora de los procesos de recogida, un marco de reglamentación adecuado, incentivos para la prevención y el reciclado de residuos, así como **inversiones públicas en instalaciones modernas para el tratamiento de residuos y el reciclado de alta calidad**”*.

reciclado y la reutilización de los residuos serán opciones económicamente atractivas para los operadores públicos y privados, ya que la recogida selectiva estará muy extendida y se habrán desarrollado mercados funcionales para las materias primas secundarias. Se reciclarán más materiales, incluidos los que tengan un impacto significativo sobre el medio ambiente y las materias primas fundamentales. La legislación sobre residuos se aplicará en su totalidad, y se habrá erradicado el transporte ilegal de residuos. La recuperación de energía se limitará a los materiales no reciclables, se habrá eliminado prácticamente la descarga en vertederos y el reciclado de alta calidad estará garantizado.

En el siguiente nivel, abordando el marco normativo estatal, debe recogerse la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y a nivel de la Comunidad Valenciana, el art. 29.2 LOTUP dispone que *“los instrumentos de planificación territorial y urbanística preverán las reservas de suelo necesarias para facilitar instalaciones que contribuyan a la gestión de los residuos, tales como puntos de recogida selectiva, ecoparques, plantas de tratamiento y valorización”*. Además, cabe citar el Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la Revisión y actualización del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (PIRCV), tiene desarrollo en los planes de zona⁶⁰⁷. Dicha planificación

⁶⁰⁷ En la Comunidad Valenciana existen 17 planes de zona. *Mapa de los planes zonales y áreas de gestión de la Comunitat Valenciana*, PIRCV nueva nomenclatura, disponible en: http://www.citma.gva.es/documents/20549779/92789153/002-RU-PZonales_AG-ED05_NOU_PZ+i+AREES+DE+GESTIO_2_baja/5b1006ee-f2b3-4b46-9f4d-3ef17fd2bd7a?version=1.0. *“En este marco, la gestión adecuada de los residuos se ha convertido en una de las prioridades de las políticas ambientales de la Generalitat. La Comunitat Valenciana cuenta, desde 1997, con un Plan Integral de Residuos (en adelante PIR97). Se trata de un instrumento de planificación que proporciona un marco estratégico para la gestión integral y coordinada de los residuos, que ha culminado con la elaboración de los once planes zonales de residuos previstos, diseñados tomando como base de actuación los principios de prevención y reducción en la producción de residuos, de proximidad, de subsidiariedad, de responsabilidad y autosuficiencia zonal en la producción, valorización y eliminación de residuos. Todo ello con la intención de cumplir los objetivos generales de reducir la producción de residuos, potenciar la recogida selectiva, valorizar la mayor fracción posible de residuos y eliminar controladamente el resto.*

prevé una red de instalaciones de gestión de residuos para posibilitar el tratamiento de los residuos generados en la Comunitat Valenciana.

Por un lado, como dispone la administración competente⁶⁰⁸ “*el PIRCV hace especial énfasis en la prevención mediante la participación activa de todos los agentes implicados en la producción de los residuos y gestión de los residuos, desde los ciudadanos que generan residuos en su actividad cotidiana a las empresas que los producen y los gestionan pasando por las distintas administraciones competentes en su gestión. Son especialmente importantes a este respecto todas las medidas orientadas a la difusión, formación o divulgación de la información en materia de residuos. Para cuando las estrategias de prevención no son suficientes, el PIRCV prevé el desarrollo de, entre otras, actuaciones en materia de infraestructuras básicas que buscan aprovechar los recursos contenidos en los residuos, ya sea mediante la reutilización o reciclado de materiales o mediante el aprovechamiento energético, fomentando de esta manera la valorización frente a la eliminación en vertederos, conforme al orden de prioridades en cuanto operaciones de gestión establecido en la normativa de residuos*”.

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero del Consell, define las infraestructuras de gestión de residuos como parte integrante, entre otras, del sistema de infraestructuras básicas (Directriz 127), y define los siguientes Principios directores en este sentido (Directriz 128):

- a) *Garantizar un sistema global de gestión de residuos adecuado en cantidad y calidad para la población y las actividades productivas que tenga como principios básicos la autosuficiencia y la proximidad.*
- b) *Contribuir a la prevención de la generación de residuos, implantando el residuo cero como horizonte estratégico y, por este orden, a la reutilización, reciclado, valorización y eliminación de los mismos.*
- c) *Aplicar el principio del contaminador-pagador en la gestión de los residuos y, en general, de todas las formas de contaminación con efectos sobre la salud de las personas y la integridad de los ecosistemas”.*

⁶⁰⁸ *Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana*, Documento de síntesis, Generalitat Valenciana, 2013, disponible en:

<http://www.citma.gva.es/documents/20549779/92789153/Documento+de+Sintesis+final/e68e0c7d-7976-4ea9-88d8-557e5fc32cc4>, pág.168.

Como cuestión relevante en esta materia que debemos abordar, son las nuevas tecnologías en materia de valorización sobre las que SALA ARQUER⁶⁰⁹ ha publicado un interesante artículo, que destaca que la *“valorización de residuos –el aprovechamiento de los residuos para operaciones diversas, tales como reciclado o recuperación de sustancias, o generación de energías una de esas materias situadas en una zona fronteriza y que se hallan sometidas, por tanto, a regímenes jurídicos concurrentes. Por una parte, la valoración es materia propia de la legislación general de residuos y de la normativa específica que se dedica a regular determinados tipos de tratamiento de los mismos: Caso del Decreto de incineración de residuos. Por otra, se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la normativa específica aplicable a la operación de valorización de que se trate.*

En este punto, y en relación al ámbito concreto de esta tesis sobre el planeamiento territorial y urbanístico, debe elaborarse un documento que contenga una estimación veraz de la generación de residuos urbanos como consecuencia de la aprobación del plan general o estructural del municipio, en cumplimiento y ejecución de las previsiones del plan zonal de residuos de que se trate. Asimismo, el planeamiento debe tener en cuenta, además, la reserva de suelo que para la implantación de ecoparques y otras infraestructuras necesarias para garantizar una efectiva recogida y tratamiento de los residuos.

Del mismo modo, según la planificación establecida en el PIRCV, a nivel local, los municipios deben superar la recogida en masa de residuos urbanos pasando a garantizar la recogida selectiva de materia orgánica en acera y contenedores y áreas de aportación para plástico-envases ligeros, vidrio, papel-cartón.

⁶⁰⁹ SALA ARQUER, J.M., *La normativa medioambiental ante las nuevas tecnologías en materia de valorización*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^º. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007, pág.673.

En resumen, a mi juicio, aunque no nos encontramos propiamente ante un tipo de contaminación ambiental, tiene tal trascendencia en la planificación urbana y territorial, que he considerado necesario incluirlo. Realmente, como es sabido, en España en materia de gestión de residuos todavía existe un problema educacional y de sensibilización ciudadana, sobre todo en cuanto a la discriminación/separación de los residuos domésticos y a la recogida selectiva, y a nivel de los poderes públicos por la falta de fomento de nuevas infraestructuras de gestión de residuos (valorización) en detrimento de los vertederos, que debe solventarse de manera prioritaria para alcanzar los niveles del resto de países europeos más avanzados, algunos de los cuales recicla más del 80 % de los residuos, lo que, a mi juicio, pone en evidencia que pueden alcanzarse niveles mayores y efectivos de gestión y reciclado de residuos, y, sin olvidar, en dar cumplimiento a las políticas medioambientales previstas para el horizonte temporal 2020.

5.14. EL RIESGO DE ACCIDENTES GRAVES POR INTERVENCIÓN DE MERCANCÍAS PELIGROSAS

Como cuestión introductoria, para abordar el origen de la normativa para la prevención de accidentes puede citarse a MARTÍN MATEO⁶¹⁰, que se remonta a los trágicos accidentes de Seveso ⁶¹¹ (Italia) de 1976, que impulsaron a la Comisión a la adopción en 1979 de una iniciativa, que determinó la sanción de la Directiva 82/501 relacionada con los riesgos derivados de accidentes mayores de ciertas industrias.

⁶¹⁰ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental...* op.cit., pág. 489.

⁶¹¹ El 9 de julio de 1976 se produjo la rotura de un disco de ruptura en un reactor de la planta Icmesa Chemical Company en Seveso (Italia). Se produjo la emisión de sustancias tóxicas y, entre ellas, de dioxina (TCDD), muy tóxica. Se produjeron numerosos intoxicados y daños muy graves en cultivos, suelo y medio ambiente. Todavía se están pagando las consecuencias. Fuente: <http://www.unizar.es/guiar/1/Accident/Seveso.htm>
Las lesiones fueron principalmente dérmicas, así como daños al medio ambiente (flora y fauna). Se produjeron daños también en la agricultura, ganadería, suelos contaminados, construcción, comercios, etc.

Descendiendo al derecho interno, la prevención de accidentes graves se regula en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas⁶¹², y a efectos de la materia que nos interesa, cada término municipal debe identificar en el planeamiento las empresas afectadas por este RD.

A nivel normativo en la Comunidad Valenciana, debemos referirnos al Decreto 49/2011, de 6 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Accidentes en el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril⁶¹³, que establece los términos municipales con riesgo por paso de carreteras y ferrocarriles, y por la existencia de usos residenciales **a 500 metros de las vías de transporte**, en los casos de cascos urbanos y de suelo urbanizable

⁶¹² BOE núm. 172, de 20 de julio de 1999.

“El Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, modificado por el Real Decreto 952/1990, de 29 de julio, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 82/501/CEE, del Consejo, de 24 de junio, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, así como sus modificaciones por las Directivas 87/216/CEE y 88/610/CEE, de 19 de marzo y de 24 de noviembre, respectivamente.

Asimismo, en cumplimiento de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, y del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la norma básica de Protección Civil, en la que se recogen las directrices esenciales para la elaboración de los planes especiales para hacer frente a riesgos específicos, como es el caso del riesgo químico, se adoptó por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 23 de noviembre de 1990, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, el Acuerdo por el que se aprueba la Directriz básica para la elaboración y homologación de los planes especiales del sector químico.

Tras más de diez años de experiencia en la aplicación de la Directiva 82/501/CEE, y tras el análisis de cerca de 130 accidentes que han tenido lugar durante ese período de tiempo en la Unión Europea, la Comisión Europea consideró conveniente realizar una revisión fundamental de la Directiva, que contemplara la ampliación de su ámbito y la inclusión de algunos aspectos ausentes en la Directiva original, que mejoraran la gestión de los riesgos y de los accidentes. Ello ha conducido a la aprobación de la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que tiene como objetivo la obtención de un alto nivel de protección para las personas, los bienes y el medio ambiente ante accidentes graves, mediante medidas orientadas tanto a su prevención como a la limitación de sus consecuencias y que, entre otras novedades, plantea la necesidad de tener en cuenta la ubicación de las instalaciones en la planificación urbanística”.

⁶¹³ DOCV núm.6518, de 11 de mayo de 2011.

proyectado. Asimismo, debe indicarse que la administración autonómica (Gobernación) competente actualiza periódicamente el listado de empresas de la Comunidad Valenciana afectadas por el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio.

5.15. LA POLICÍA SANITARIA Y MORTUORIA. LA ESPECIAL UBICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES

Continuando con el análisis de los riesgos ambientales, uno de los riesgos inducidos derivados de instalaciones y servicios públicos, y, en este caso también de titularidad y gestión privada, por el riesgo potencial de afectación a las aguas subterráneas, es el emplazamiento de cementerios de nueva construcción, o ampliación de los existentes, debiendo tener en cuenta lo dispuesto en el art. 42.2 del Decreto 195/2009, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba la modificación del reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunitat Valenciana⁶¹⁴, aprobado por el Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell.

⁶¹⁴ DOCV núm. 6138, de 5 de Noviembre de 2009.

“Así, lo que se pretende con esta reforma es la mejora de los aspectos técnicos del Decreto que, por su complejidad y trascendencia práctica, necesitan ser revisados para adecuarse a la realidad social, eximiendo así de un estricto control administrativo-sanitario que hoy en día no tiene justificación y agilizando los procedimientos ya existentes que ralentizan la eficacia y eficiencia de la administración.

Ello es así porque se han producido importantes avances técnicos en todo lo relacionado con las prácticas de policía sanitaria mortuoria, tanto en el transporte de cadáveres, comunicaciones, técnicas de tratamiento de los cadáveres, construcciones, utilización de nuevos materiales, etc., que hacen que lo que antes podía constituir un problema de salud pública, en la actualidad ya no se considere así. En consecuencia, se ha mejorado la eficiencia en la gestión y control, dotando a los Ayuntamientos de más competencias en esta materia.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única Adaptación progresiva

*Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final segunda, **las empresas funerarias, tanatorios y cementerios existentes** a la entrada en vigor de este decreto, así como los municipios que pudieran verse afectados por la modificación del Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía*

En resumen, a mi juicio, este es de los riesgos ambientales de los que suele olvidarse el planificador, y que en la práctica puede ocasionar grave contaminación de las aguas subterráneas, y por ello el planeamiento general o estructural del municipio, y el documento para la evaluación ambiental del plan, el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico, deben recoger los cementerios existentes y las ampliaciones, en su caso, con la delimitación gráfica del perímetro de protección de 25 m, todo ello con la finalidad, como acabamos de ver, de evitar la posible afectación a las aguas subterráneas.

5.16. LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO SELLADO

En primer término, para aproximarnos al contenido de este epígrafe, he considerado oportuno partir de la definición de suelo de FARIÑA TOJO⁶¹⁵: *“El suelo es un espacio vivo que sirve para el desarrollo de la vida animal y vegetal en zonas no urbanizadas y que en la ciudad constituye el soporte físico sobre el que se asientan todos los usos urbanos. A lo largo de la historia de las ciudades, éstas han ido modificando su relación con las características iniciales del suelo, pasando de la necesidad originaria para la alimentación de los ciudadanos, al concepto actual con un equilibrio acuífero y ambiental diferente”*.

Asimismo, según la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), nuestros suelos están en peligro debido a la expansión de las ciudades, la deforestación, el insostenible uso de la tierra y las prácticas de gestión, la contaminación, el sobrepastoreo y el cambio climático. El ritmo actual de degradación

sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunitat Valenciana, deberán adaptarse a lo establecido en este decreto de modificación en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

*Art.42.2. En todo caso, el emplazamiento deberá garantizar un **perímetro de protección de 25 metros que, cuando exista planeamiento, debe estar calificado como zona dotacional, y libre de toda clase de construcciones”**.*

⁶¹⁵ FARIÑA TOJO, J., *Naturaleza urbana...* op.cit., pág.5.

de los suelos amenaza la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por estos motivos la FAO ha sido encargada de implementar el Año Internacional de los Suelos 2015 (AIS) en el marco de la Alianza Mundial por el Suelo y en colaboración con los gobiernos y la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).

En efecto, la promoción de la gestión sostenible de los suelos y las tierras es fundamental para un sistema alimentario productivo, mejores medios de vida rurales y un medioambiente sano, dado que el sellado del suelo, por la implantación de infraestructuras y el desarrollo urbanístico, impide que éste conserve su productividad biológica y sus funciones edáficas y climáticas, así como sus propiedades en lo referente a la regulación del sistema hidrológico. A este respecto, ROMERO SAURA⁶¹⁶ ha puesto de relieve que el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE) constata que el crecimiento de las **«superficies artificiales», entendiéndose por tales las urbanizadas en el período 1987-2000 en la Comunidad Valenciana, alcanzó un incremento entre el cincuenta y sesenta por ciento, es decir, la mitad de todo lo urbanizado en los veinte siglos anteriores.**

Así, por el grave problema que ocasiona el sellado del suelo en la UE, con fecha de 23 de mayo de 2011 la Comisión Europea realizó una serie de recomendaciones para paliar los efectos del sellado al fin de evitar poner en peligro los servicios ecosistémicos.

En ese sentido, la Comisión Europea hizo público un informe⁶¹⁷ en el que recomienda un planteamiento sobre el sellado del suelo, en tres fases, basado en limitar el avance del sellado del suelo, paliar sus efectos y compensar las pérdidas de suelo valioso mediante actuaciones en otras zonas, considerando que en Europa se

⁶¹⁶ ROMERO SAURA, F., Prólogo en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana...* op.cit., pág.26.

⁶¹⁷ Medio Ambiente: el sellado del suelo en la UE pone en peligro la disponibilidad de servicios ecosistémicos, comisión europea, Bruselas, mayo 2011, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_ip-11-624_es.htm?locale=en.

pierde cada año una superficie de suelo superior a la de la ciudad de Berlín debido a la expansión urbana y a la infraestructura de transportes. Esta tendencia insostenible pone en peligro la disponibilidad de suelos fértiles y de aguas subterráneas para las generaciones futuras.

Asimismo, continuando con el citado informe el sellado del suelo provoca una pérdida irreversible de las funciones biológicas del suelo. Como el agua no puede infiltrarse ni evaporarse, aumentan las escorrentías, lo que se traduce a veces en inundaciones catastróficas. Los paisajes quedan fragmentados y los hábitats se vuelven demasiado pequeños o aislados como para mantener determinadas especies. Además, se pierde para siempre el potencial de producción de alimentos del terreno. Se hace necesario advertir que el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea calcula que cuatro millones de toneladas de trigo se pierden cada año a causa del sellado del suelo.

Posteriormente, la Comisión Europea⁶¹⁸ tomó de nuevo este asunto dado, que como apunta, más de 1.000 km² de suelo son ocupados cada año para viviendas, industrias, carreteras o fines recreativos, *“De hecho, aproximadamente la mitad de esta superficie está «sellada». La disponibilidad de infraestructuras varía considerablemente entre regiones pero, en términos globales, cada diez años pavimentamos una superficie equivalente a Chipre. Para cumplir el objetivo de que en*

⁶¹⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, 20 de septiembre de 2011, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

“El uso de la tierra implica casi siempre un compromiso entre distintas necesidades sociales, económicas y medioambientales (p. ej., vivienda, infraestructura de transporte, producción de energía, agricultura y protección de la naturaleza). Las decisiones sobre el uso de la tierra son compromisos a largo plazo que resulta difícil o costoso revertir. En el momento actual, esas decisiones suelen tomarse sin un análisis previo adecuado de esos impactos, como puede ser una evaluación medioambiental estratégica. La reforma de las políticas de agricultura, energía, transporte y cohesión ofrecerá la oportunidad de establecer el marco de referencia y los incentivos adecuados para que las autoridades públicas y los propietarios de tierras alcancen este objetivo”.

2050 se haya detenido la ocupación neta de suelo, necesitaríamos que todos los años, siguiendo una pauta lineal, se redujera la ocupación en un promedio de 800 km² durante el periodo 2000-2020. En muchas regiones, el suelo está erosionado de manera irreversible o tiene un escaso contenido de materia orgánica”.

Sentado lo anterior, la UE ha fijado en este tema un objetivo para el horizonte 2020: *“las políticas de la UE tomarán en consideración su impacto directo e indirecto sobre el uso de la tierra en la Unión y en el mundo, y el índice de ocupación de suelo estará bien encaminado hacia el objetivo de una ocupación cero de suelo en 2050; la erosión del suelo se habrá reducido y habrá aumentado su contenido de materia orgánica, y los trabajos de rehabilitación de los emplazamientos contaminados irán por buen camino”.*

En conclusión, considero relevante destacar como en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica los factores ambientales, los riesgos y las afecciones legales condicionan todo el proceso de manera decisiva, tanto en la fase de planificación (integración ambiental) como en la fase de verificación de la integración ambiental, (evaluación). Con todo, no cabe duda que para conseguir una adecuada integración ambiental de la ordenación urbanística proyectada, es imprescindible tener en consideración desde la fase inicial de EA los factores ambientales, los riesgos y las afecciones legales que condicionan e impiden, en algunos casos, cualquier desarrollo urbanístico, lo que, a mi juicio, se ha conseguido con la implantación de la evaluación ambiental estratégica (EAE), de claro carácter preventivo, frente al anterior procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) de los planes, dado que previene los impactos significativos, que en definitiva evitan la admisión de propuestas de ordenación territorial o urbanística ambientalmente inviables, y, por ende, suponen un retraso en la aprobación de los planes, al haberse integrado deficientemente las variables ambientales y territoriales o al obligar a llevar a cabo medidas correctoras de elevado coste económico, que igualmente comprometan la sostenibilidad económica del plan.

5.17. LA ACREDITACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. PROBLEMÁTICA Y TRATAMIENTO

En este epígrafe se analiza la gestión, utilización y consumo de recursos hídricos como un elemento intrínseco al desarrollo sostenible, y más detalladamente se abarca la problemática suscitada en la Comunidad Valenciana para la acreditación de la disponibilidad de estos recursos en materia de planificación urbanística, dada la íntima conexión de los ordenamientos jurídicos del suelo y del agua, como ha puesto de relieve ÁLVAREZ CARREÑO⁶¹⁹.

En primer lugar, considero oportuno abordar el marco normativo básico de la planificación hidrológica, configurado por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁶²⁰, conocida como Directiva Marco del Agua (DMA)⁶²¹, y por el Texto Refundido de la Ley de Aguas

⁶¹⁹ ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., *Consideraciones sobre la creciente interconexión de los ordenamientos jurídicos del suelo y del agua*, en *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, Barcelona 2008, págs. 55-78.

⁶²⁰ DOCE L 327, de 22 de diciembre de 2000.

⁶²¹ Las modificaciones y correcciones sucesivas a la DMA han sido las siguientes:

Anexo X – Lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas Directiva 2008/105/CE, DOUE Oficial L 348 de 24.12.2008.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de marzo de 2007, «Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea - Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)».

En este informe, la Comisión presenta los resultados de la aplicación de la Directiva marco del agua por parte de los Estados miembros. Indica sobre todo el alto riesgo de que varios Estados miembros no lleguen a alcanzar los objetivos de la Directiva marco, sobre todo a causa de la degradación material de los ecosistemas acuáticos, que se debe, en especial, a la sobreexplotación de los recursos hídricos y al alto grado de contaminación procedente de fuentes difusas. La Comisión señala problemas relacionados con el cumplimiento del plazo de transposición de la Directiva Marco y lagunas en cuanto al contenido de esa transposición. Por otra parte, la instauración de las demarcaciones hidrográficas y la designación de las autoridades nacionales competentes parecen bien encaminadas, aunque se debe progresar todavía en materia de cooperación internacional en algunos casos. Además, el informe indica que varía mucho la calidad de la evaluación medioambiental y económica de las cuencas hidrográficas y que existen lagunas importantes, sobre todo en lo relacionado con el análisis económico. Por último, la Comisión formula una serie de

(TRLA) aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio⁶²². Este marco normativo se encuadra en el ámbito de los tratados internacionales suscritos por España, en especial el Convenio de las Naciones Unidas sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992.

Desde el punto de vista que ahora interesa, sobre las demandas y usos de agua ESTEVE PARDO⁶²³ destaca: *“Por un lado está la demanda de agua para cubrir exigencias diversas- de consumo humano, de regadío, de usos energéticos e industriales, etc.-; una demanda que se incrementa recientemente por la concurrencia de factores diversos, como el crecimiento demográfico, el desarrollo del sector turístico y ciertas instalaciones anejas, como los campos de golf, la extensión de la*

recomendaciones a los Estados miembros con el objeto principal de poner remedio a las deficiencias observadas, integrar una gestión hídrica sostenible en las demás políticas nacionales y sacar el mejor partido de la participación de los ciudadanos. Anuncia asimismo las medidas que piensa adoptar en el futuro en el marco de la política europea de gestión del agua.

Informe de la Comisión, de 1 de abril de 2009, al Parlamento Europeo y al Consejo con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva marco sobre la política de aguas (2000/60/CE) respecto de los programas de seguimiento del estado de las aguas.

Directiva 2014/101/UE de la Comisión, de 30 de octubre de 2014, que modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

⁶²² Y, además, por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Planificación Hidrológica aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio; la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica; el Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas; el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas; el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, y el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación,

El marco normativo anterior se completa con el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, y el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

⁶²³ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente...* op.cit., pág.194.

agricultura de regadío, etc. En efecto, no cabe duda que el incremento de demanda de agua para distintos usos, y en especial, el derivado de nuevos y grandes desarrollos urbanísticos que han conllevado no pocos problemas para garantizar el abastecimiento de la población, como se aborda en este epígrafe.

Sentado lo anterior, descendiendo al nivel de la Comunidad Valenciana, el legislador autonómico consciente de la deficiencia hídrica de ese territorio propugnó el uso sostenible del agua como objetivo prioritario en materia de gestión de recursos hídricos y para su consecución el art. 19.1 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, del Consell, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje⁶²⁴ (LOTPP), estableció los principios inspiradores de las acciones de los poderes públicos en materia de ordenación del territorio, y entre otros, el asegurar en cantidad y calidad los caudales para el consumo humano, y procurar un uso racional y eficiente del agua. Actualmente, el art. 9 LOTUP⁶²⁵ establece los criterios generales de ordenación de

⁶²⁴ Art. 19.1 LOTPP.

1. *Asegurar en cantidad y calidad los caudales para el consumo humano, la agricultura, el desarrollo de la actividad económica y los sistemas ecológicos de cauces y zonas húmedas.*
2. *Procurar un uso racional y eficiente del agua. Para ello deberán, al menos, mejorar la red de distribución y realizar un tratamiento adecuado de las aguas residuales que permitan su reutilización o reciclaje.*
3. *Establecer mecanismos que garanticen una gestión integral del agua y la recuperación completa de sus costes.*
4. *Garantizar el equilibrio entre la extracción y alimentación de las aguas subterráneas mediante una gestión conjunta de aguas superficiales y subterráneas, la proporcionalidad entre la oferta y la demanda, y la minimización de los riesgos derivados de acontecimientos extremos como sequías y avenidas.*

⁶²⁵ Art. 9. LOTUP. *Criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio.*

- La planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión racional e integral de los recursos hídricos:*
- a) *Identificará las masas de agua, superficiales y subterráneas, y las zonas más vulnerables a la contaminación de las aguas subterráneas, regulando perímetros de protección en torno a las captaciones para el consumo humano.*
 - b) *Adaptará los nuevos desarrollos territoriales a la disponibilidad de recursos hídricos, previendo, en su caso, medidas de reasignación de los recursos hídricos o de construcción de las infraestructuras que permitan obtenerlos.*

los recursos hídricos en el territorio, abogando por la adaptación de los nuevos desarrollos territoriales a la disponibilidad de recursos hídricos, previendo, en su caso, medidas de reasignación de los recursos hídricos o de construcción de las infraestructuras que permitan obtenerlos.

Siguiendo con ese objetivo prioritario de alcanzar la sostenibilidad en el consumo de recursos hídricos, el 29 de noviembre de 2007 la Comisión Europea aprobó un Programa Operativo para la Comunidad Valenciana durante el período 2007-2013⁶²⁶, que respondía al objetivo “*Competitividad regional y empleo*”, y se articula en torno a seis ejes prioritarios, el tercero es el relativo al Medio ambiente, recursos hídricos y prevención de riesgos (aproximadamente un 27 % de la inversión total), cuyas líneas de intervención de esta prioridad tienen por objeto:

- la recuperación del suelo y una utilización alternativa del mismo que ofrezca una plusvalía importante;
- la reducción de los riesgos derivados del desbordamiento de los ríos y embalses para la población y el entorno;
- el desarrollo sostenible, garantizando la disponibilidad de los recursos hídricos en condiciones higiénicas y de calidad;
- el aumento de la eficacia de los riegos;

c) Ubicará espacios libres de edificación junto al dominio público hidráulico y a lo largo de toda su extensión, y preservará y valorizará los paisajes del agua y su patrimonio hidráulico.

d) Respetará el régimen de escorrentías y la morfología de los cauces, salvo que existan causas justificadas de interés general.

e) Preverá infraestructuras de saneamiento y de depuración que eviten vertidos contaminantes al dominio público hídrico o marítimo y aseguren la calidad mínima de los efluentes según la normativa aplicable.

f) Evitará los nuevos desarrollos en las zonas de riesgo de inundación significativo, salvo que, a falta de alternativas de localización, puedan implementarse medidas correctoras suficientes y se evite el incremento significativo del riesgo de inundación a terceros.

⁶²⁶ Véase Texto Completo, *España – Programa Operativo 2007-2013: Valencia, Programa Operativo 2007-2013 para la Comunidad Valenciana*, correspondiente al objetivo «Competitividad regional y empleo», cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-406 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-406_es.htm) (Consultada el 8 de abril de 2011).

- la promoción de la biodiversidad y de la protección de la Naturaleza.

Parece oportuno volver a referirnos, como hemos tratado en el capítulo 1, a la Carta de Aalborg⁶²⁷ aprobada en 1994 por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles, apelaba a un uso sostenible de agua, y, a este respecto, pueden citarse a LORA-TAMAYO VALLVE⁶²⁸ y REAL FERRER⁶²⁹ que apuntan que las ciudades, y unidades territoriales firmantes se comprometieron a participar en las iniciativas locales de la Agenda 21 de Naciones Unidas y a desarrollar programas hacia un desarrollo sostenible, a la vez que iniciaron la campaña de ciudades europeas sostenibles.

En esa línea, BORRÀS PENTINAT⁶³⁰ señala que la preocupación global sobre el consumo sostenible de recursos se inició con la Agenda 21 el 22 de diciembre de 1989 con la aprobación en la asamblea extraordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York de una conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo, como fuera recomendada por el informe Brundtland, que culminó con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁶³¹, conocida como Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro. En la materia que nos interesa la Agenda 21⁶³², Sección II trata sobre la Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo y el capítulo 18 en concreto sobre *la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de*

⁶²⁷ *Carta de Aalborg, Campaña de Ciudades Sostenibles*, disponible en:

<http://www.sustainable-cities.org>, (consultada el 27 de enero de 2014).

⁶²⁸ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente...* op.cit., pág.34.

⁶²⁹ REAL FERRER, G., *La construcción del Derecho Ambiental...*op.cit., pág.7.

⁶³⁰ BORRÀS PENTINAT, S., *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental...* op.cit., pág.17.

⁶³¹ Véase Texto completo *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>. (consultada 8 de marzo de 2011).

⁶³² *Agenda 21 Naciones Unidas...* op.cit., pág.6.

critérios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce.

En efecto, como dispone la referida sección II “los recursos de agua dulce son un componente esencial de la hidrosfera de la Tierra y parte indispensable de todos los ecosistemas terrestres. El medio de agua dulce se caracteriza por el ciclo hidrológico, que incluye las inundaciones y sequías, cuyas consecuencias se han vuelto en algunas regiones más extremas y dramáticas durante los últimos años. El cambio climático mundial y la contaminación atmosférica podrían también tener consecuencias para los recursos de agua dulce y su disponibilidad y, con la elevación del nivel del mar, poner en peligro las zonas costeras bajas y los ecosistemas de las islas pequeñas”.

En resumen, el agua se necesita en todos los aspectos de la vida, y siguiendo con las disposiciones de la Agenda 21 el objetivo general de los Estados “es velar por el mantenimiento de un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua. Es preciso contar con tecnologías innovadoras, entre ellas las tecnologías locales mejoradas para aprovechar plenamente los recursos hídricos limitados y protegerlos contra la contaminación”⁶³³.

En este punto, hemos de tener en cuenta que a principios del presente siglo más de la mitad de la población mundial vivía en zonas urbanas y para el año 2025 esa

⁶³³ La *Agenda 21* para el sector de los recursos de agua dulce propone los siguientes programas:

- a. Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos:
- b. Evaluación de los recursos hídricos:
- c. Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos:
- d. Abastecimiento de agua potable y saneamiento:
- e. El agua y el desarrollo urbano sostenible:
- f. El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenibles:
- g. Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

proporción se habrá elevado a un 60%, es decir, a alrededor de 5.000 millones de personas. En consecuencia, como apuntan CANTÓ LÓPEZ⁶³⁴ y MARINA JALVO⁶³⁵ la rapidez del crecimiento de la población urbana y de la industrialización están sometiendo a una gran presión a los recursos hídricos y a la protección del medio ambiente en muchas ciudades. Por tanto, es necesario prestar una atención especial a los efectos cada vez más importantes de la urbanización en la demanda y el consumo de agua, así como al papel decisivo que desempeñan las autoridades locales y municipales en la gestión del abastecimiento, la utilización y el tratamiento general de las aguas, particularmente en los países en desarrollo, para los cuales se necesita un apoyo especial. La escasez de nuevos recursos de agua dulce y los costos cada vez más elevados de su aprovechamiento tienen importantes consecuencias para el desarrollo de la industria, la agricultura, los asentamientos humanos y el crecimiento económico. Una mejor ordenación de los recursos de agua para uso urbano, incluida la eliminación de pautas insostenibles de consumo de agua, puede representar una contribución sustancial a la mitigación de la pobreza y a la mejora de la salud y la calidad de vida de los pobres de las zonas urbanas y rurales.

Asimismo, considero oportuno destacar que una proporción elevada de las grandes aglomeraciones urbanas se encuentra en los estuarios y en las zonas costeras, por lo que esa situación da lugar a la contaminación por el vertido de residuos municipales e industriales, combinada con la explotación excesiva de los recursos de agua disponibles, y supone una amenaza para el medio marítimo y el abastecimiento de agua dulce.

⁶³⁴ CANTÓ LÓPEZ, M^a. T., *La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos*, Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), julio 2013, disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cla-garantia-de-disponibilidad-de-recursos-hidricos-en-la-aprobacion-definitiva-de-los-planes-urbanisticos%e2%80%9d/>.

⁶³⁵ MARINA JALVO, B., *Consideraciones sobre las demandas de agua derivadas del crecimiento urbanístico*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma)*, Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008, págs. 373 y ss.

5.17.1 La profusa normativa en materia de aguas

A. El marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DMA 2000/60/CE

Para aproximarnos al núcleo de este epígrafe considero necesario abordar previamente la normativa comunitaria en materia de agua, plasmada, como hemos visto anteriormente, en función del rango normativo, en la conocida como Directiva Marco del Agua⁶³⁶ (DMA), Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁶³⁷, y que determina en su art. 14 que se fomentará la participación activa de las partes interesadas en la aplicación de dicha Directiva: particularmente en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.

En este punto, siguiendo a JORDANA DE POZAS⁶³⁸, *“las normas e instituciones jurídicas relacionadas con el agua son tanto más complejas, desarrolladas e incluso perfectas cuanto mayor es la escasez de dicho elemento, o la frecuencia con que significa un obstáculo o peligro para la vida y actividades de los hombres”*; asimismo, en la medida en que el progreso científico, económico y social ha ido incrementando la demanda de agua, el Derecho de aguas ha ido evolucionando hacia formas cada vez más elaboradas.

⁶³⁶ *Libro blanco del Agua. Documento de síntesis*, MAGRAMA, Madrid, diciembre, 1998, disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/sintesis_tcm7-28955.pdf, (consultada 10 de octubre de 2010).

“Merece la pena resaltar un aspecto importante para España, incorporado durante la negociación de la Directiva: que la Comisión reconociera como estados carenciales las sequías y las inundaciones, causas que dificultan el cumplimiento de los objetivos que en la Directiva se propone para países como España, en los que a diferencia de otros países europeos y debido a sus características orográficas, geográficas y pluviométricas, los ríos tienen un régimen hidrológico muy singular”.

⁶³⁷ Véase Texto completo *Directiva Marco del Agua (DMA)*, Euro-Lex, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>, (consultada 6 de junio de 2011).

⁶³⁸ JORDANA DE POZAS, L., *La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países*, RAP nº 34, Madrid, 1962, págs.52-54.

A nivel del derecho interno, España con anterioridad a promulgarse la DMA contaba con normativa específica en materia de aguas, con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (LA), que, en palabras de EMBID IRUJO⁶³⁹ se adopta con fin de adecuar la regulación del agua a la nueva realidad política, jurídica y socioeconómica de España, refleja también en su Preámbulo la singular naturaleza del agua como bien esencial para el desarrollo humano; *“El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos”*.

En efecto, dicha Directiva Marco⁶⁴⁰ se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y

⁶³⁹ Véase EMBID IRUJO, A., *La evolución del Derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua*, en *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, 1998, págs. 57-58.

⁶⁴⁰ A los efectos de la DMA, se consideran los siguientes términos clave:

- *Aguas continentales: todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales.*
- *Aguas superficiales: las aguas continentales -excepto las aguas subterráneas-, las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales.*
- *Aguas subterráneas: todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo.*
- *Aguas de transición: masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.*
- *Aguas costeras: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.*
- *Cuenca hidrográfica: la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.*

del orden social que modifica, en su art. 129, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, recogiendo en su articulado íntegramente las exigencias del art. 14 de la DMA. Asimismo, mediante esta Directiva marco la Unión Europea organiza la gestión de las aguas superficiales, continentales, de transición, aguas costeras y subterráneas⁶⁴¹, con el fin de prevenir y reducir su contaminación, fomentar su uso sostenible, proteger el medio acuático, mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos y paliar los efectos de las inundaciones y de las sequías.

Además, siguiendo a PLAZA MARTÍN⁶⁴² en cumplimiento de la DMA los Estados miembros deben especificar todas las cuencas hidrográficas situadas en su territorio e incluirlas en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas que se extiendan por el territorio de más de un Estado se incorporarán a una demarcación hidrográfica internacional. Los Estados miembros designarán una autoridad competente para la aplicación de las normas previstas en la citada Directiva en cada demarcación hidrográfica. Como máximo cuando hayan transcurrido cuatro años desde la fecha de entrada en vigor de la Directiva, los Estados deberán hacer un análisis de las características de cada demarcación hidrográfica, un estudio de la incidencia de la actividad humana sobre las aguas, un análisis económico del uso de las mismas y un registro de las zonas que necesiten una protección especial. Deberá elaborarse asimismo un registro de todas las masas de agua que se utilicen para la

-
- *Demarcación hidrográfica: la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas.*

⁶⁴¹ En el marco de la estrategia común de aplicación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo se han adoptado medidas para la protección de las aguas subterráneas con la aprobación de la Directiva 2014/80/UE de la Comisión, de 20 de junio de 2014, que modifica el anexo II de la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

⁶⁴² PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos...* op.cit., págs. 63 y ss.

captación de agua destinada al consumo humano que proporcionen un promedio de más de 10 m³ diarios, o que abastezcan a más de cincuenta personas⁶⁴³.

Igualmente, dispone la directiva marco que los objetivos anteriores debían alcanzarse en el plazo de quince años desde la entrada en vigor de la Directiva, esto es 2015, pero dicho plazo podrá retrasarse o modificarse siempre que se respeten las condiciones establecidas por la Directiva. Además, los Estados miembros deben fomentar la participación activa de todas las partes interesadas por la aplicación de esta Directiva, en particular en lo que se refiere a los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas. Del mismo modo, establece que a partir de 2010, los Estados miembros debían garantizar que la política de tarificación incite a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz y que los diferentes sectores económicos contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, incluidos los costes medioambientales y de recursos.

En definitiva, considerando lo dispuesto en el informe⁶⁴⁴ de la Comisión de abril de 2009 sobre la aplicación de la DMA, está sentó las bases de una política de aguas moderna, global y ambiciosa para la Unión Europea y definió un calendario de aplicación claro para alcanzar sus objetivos, con plazos intermedios para la consecución de tareas específicas, entre los que cabe destacar los siguientes:

⁶⁴³ En este punto, la DMA establece que las medidas previstas en el plan de gestión de la demarcación hidrográfica tendrán por objeto:

- prevenir el deterioro, mejorar y restaurar el estado de las masas de agua superficiales, lograr que estén en buen estado químico y ecológico y reducir la contaminación debida a los vertidos y emisiones de sustancias peligrosas:
- proteger, mejorar y restaurar las aguas subterráneas, prevenir su contaminación y deterioro y garantizar un equilibrio entre su captación y su renovación:
- preservar las zonas protegidas.

⁶⁴⁴ Véase Texto completo *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva marco sobre la política de aguas (2000/60/CE) respecto de los programas de seguimiento del estado de las aguas*, disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/ES/1-2009-156-ES-F1-1.Pdf>, (consultada el 7 de junio de 2011).

1. Diciembre de 2003: transposición de la DMA en los ordenamientos jurídicos nacionales (art. 24), determinación de las demarcaciones hidrográficas y adopción de disposiciones administrativas (art. 3).
2. Diciembre de 2004: evaluaciones de impacto y de presión de las demarcaciones hidrográficas y análisis económico de los usos del agua (art. 5).
3. Diciembre de 2006: establecimiento de los programas de seguimiento para evaluar el estado de las aguas (art. 8).
4. Diciembre de 2008: publicación de los proyectos de planes hidrológicos de cuenca para consulta (art. 14).
5. Diciembre de 2009: adopción de los planes hidrológicos de cuenca (art. 13).
6. Diciembre de 2012: plazo límite para los programas de medidas operativas (art. 11).
7. Diciembre de 2015: logro del buen estado de las aguas superficiales y subterráneas (art. 4) y primera actualización del plan hidrológico de cuenca.

Finalmente, considero de interés destacar que el citado informe preveía que los Estados miembros a finales de 2009 presentarían los programas de gestión de las cuencas hidrográficas, proporcionando una imagen de conjunto de las demarcaciones hidrográficas en cuanto a presiones, impactos, evaluación del estado y medidas, y como veremos en un epígrafe posterior, en el caso de España únicamente una cuenca hidrográfica presentó la documentación requerida en el plazo establecido en la DMA.

B. La red de cuencas pilotos europeas. La designación del Júcar

En este apartado he considerado necesario abordar la particularidad de la Cuenca del río Júcar, dado que fue designada en el año 2002 como cuenca piloto en España para la implementación de la Directiva Marco del Agua.

Así, como hemos visto en el apartado precedente, la DMA⁶⁴⁵ nace como respuesta a la necesidad de unificar las actuaciones en materia de gestión del agua en la Unión Europea. La DMA es fruto de un proceso extenso de discusión, debate y puesta en común de ideas entre un amplio abanico de expertos, usuarios del agua, medioambientalistas y políticos, que por consenso sentaron los principios fundamentales de la gestión moderna de los recursos hídricos, y exige el cumplimiento de unos plazos ajustados y rigurosos. Para facilitar su cumplimiento por parte de todos los Estados miembros se ha desarrollado una Estrategia Común de Implementación⁶⁴⁶ de la DMA (*Common Implementation Strategy, CIS*) bajo el auspicio de los Directores del Agua.

En efecto, en la reunión de Directores de Agua de la Unión Europea más Noruega celebrada en París los días 23 y 24 de octubre de 2000, los Estados Miembros y la Comisión Europea acordaron desarrollar una Estrategia Común para la implementación de la DMA. La razón de una estrategia común se debía a diversas razones como la complejidad del texto, el calendario exigente, la diversidad de soluciones posibles a cuestiones científicas, técnicas y prácticas y el asegurar la eficiencia y transparencia en el proceso.

Consiguientemente, los objetivos de la Estrategia Común eran la coherencia y comparabilidad entre Estados Miembros, la comprensión y enfoque común, la realización de esfuerzos y actividades conjuntas, el limitar los riesgos de una mala aplicación de la Directiva, el compartir experiencia e información, el desarrollar guías y el mejorar la gestión de la información. Para alcanzar estos objetivos se establecieron 10 grupos de trabajo y se crearon foros de consejo de expertos en

⁶⁴⁵ *Directiva Marco del Agua*, MAGRAMA, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/marco-del-agua/default.aspx>, (consultada el 4 de mayo de 2011).

⁶⁴⁶ *Estrategia Común de Implementación*, MAGRAMA, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/ca/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas/aguas-superficiales/concepto-estado/EstrategiaComunImplantacion.aspx>, (consultada el 4 de mayo de 2011).

materias como sustancias prioritarias, aguas subterráneas y emisión de informes de los Estados Miembros a la Comisión. La coordinación de los trabajos se ha llevado a cabo por el Grupo de Coordinación Estratégica, dentro del marco de las reuniones de los Directores del Agua de los Estados Miembros.

Asimismo, como resultado de este esfuerzo conjunto se elaboraron una serie de documentos guía, cuya evaluación integrada se está realizando en cuencas hidrográficas de diversos lugares de la Unión Europea, denominadas cuencas piloto. Además se han creado grupos de trabajo en torno a temas relevantes relacionados con la Directiva, constituidos por miembros de los distintos países de la Unión Europea, partes interesadas y ONG's.

En lo relativo al ámbito territorial español, el Ministerio de Medio Ambiente, como establece en la citada Estrategia Común de Implementación, ha asumido un compromiso, proponiendo comprobar y evaluar en la Demarcación Hidrográfica del Júcar todas las Guías y trabajar en el desarrollo de una plataforma común de Sistema de Información Geográfica (SIG). El desarrollo de las actividades anteriores se considera elemento clave para el cumplimiento de los distintos requerimientos de la Directiva y para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca⁶⁴⁷ con arreglo a los criterios que ésta establece.

En ese punto, se indica que la cuenca piloto del Júcar se localiza al Este de España, comprende el ámbito territorial de la cuenca hidrográfica del Júcar además de las aguas costeras correspondientes. Abarca todas las cuencas que vierten al mar

⁶⁴⁷ *Libro blanco del Agua. Documento de síntesis*, MAGRAMA, Madrid, diciembre, 1998, pág. 34, disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/sintesis_tcm7-28955.pdf, (consultada el 10 de octubre de 2010).

"El Plan Gasset de 1902 y sus epígonos, muy influidos por las ideas de Costa, el Plan Nacional de Obras Hidráulicas para regadío de 1933, el Plan General de Obras Públicas de 1939-41, que incorpora lo previsto por el anterior en materia hidráulica, los Planes de Desarrollo Económico y Social, de los años 50 y 60, y los intentos posteriores a la promulgación de la vigente Ley de Aguas de 1985, por la relevancia que se le otorga a la planificación hidrológica, son los hitos históricos más importantes en este devenir".

Mediterráneo, entre la margen izquierda de la Gola del Segura (Alicante), en su desembocadura, y la desembocadura del río Cenia (Castellón), además de la cuenca endorreica de Pozohondo (Albacete). La extensión total es de 42.988,6 km² y se extiende por las provincias de Albacete y Cuenca (Castilla-La Mancha), Castellón, Valencia y Alicante (Comunidad Valenciana), Teruel (Aragón), además de una pequeña zona en la provincia de Tarragona (Cataluña). La distribución de la población no es sin embargo acorde con la distribución provincial.

Sentado lo anterior, en la cuenca piloto del Júcar se analizarán los objetivos medioambientales definidos para la cuenca, caracterizará las fuentes de contaminación y los tipos de vertidos, sus tratamientos y la eficiencia de los mismos, se considerarán alternativas técnicas para alcanzar los objetivos mencionados y estimarán los costes de inversión operativos de cada alternativa para poder establecer una comparación entre ellas.

En otro orden, conviene hacer mención, de manera sucinta, ya que se ha tratado en un apartado del capítulo 4 precedente, a las zonas húmedas⁶⁴⁸, esto, es, los Humedales de Importancia Internacional establecidos por el Convenio de RAMSAR (1982), las zonas húmedas definidas en el Plan Hidrológico del Júcar⁶⁴⁹ aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio y las definidas en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Generalitat Valenciana (2002). En la Demarcación Hidrográfica del Júcar existen numerosas zonas húmedas, cuatro de las cuales son zonas RAMSAR⁶⁵⁰ de importancia internacional:

⁶⁴⁸ *Seguimiento del Plan Hidrológico de cuenca del Júcar. Documento de síntesis*, Ministerio de Medio Ambiente, Oficina de planificación hidrológica del Júcar, agosto 2007, disponible en: http://www.chj.es/eses/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Mejora%20del%20Conocimiento/DSP_Agosto_2007_19.pdf, (consultada el 14 de mayo de 2011), pág.133.

⁶⁴⁹ Art. 1.1.g) del Plan Hidrológico del Júcar del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, derogado por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, BOE núm. 169, de 12 de julio de 2014.

⁶⁵⁰ Al amparo de la norma constitucional, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, establece las normas de protección, conservación,

- Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca
- Parque Natural de L'Albufera de Valencia
- Parque Natural de la Marjal de Pego-Oliva
- Parque Natural de las Salinas de Santa Pola

En primer lugar, concretamente y de cara a plantear las obligaciones legales a que se verán sometidas las Confederaciones Hidrográficas, el art. 9.3 de la citada Ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres no puede ser más explícito: *"la planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular de las zonas húmedas"*.

Efectivamente, las cuatro Comunidades Autónomas incluidas en el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, es decir, Aragón, Castilla La-Mancha, Cataluña y la Comunidad Valenciana, han desarrollado ya la legislación relativa a conservación de la naturaleza y ENPs, siendo la ley catalana la pionera, Ley 12/85, de 13 de junio, de espacios naturales, anterior a la Ley estatal 4/1989.

C. La reserva existente en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar para la ciudad de Valencia y su área metropolitana

En primer término, para situar la cuestión del abastecimiento de agua en la ciudad de Valencia y su área metropolitana hemos de tener en cuenta que la reserva existente del Plan Hidrológico del Júcar⁶⁵¹ en ese ámbito geográfico debe ser

restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres.

⁶⁵¹ *Seguimiento del Plan Hidrológico de cuenca del Júcar. Documento de síntesis*, Ministerio de Medio Ambiente, Oficina de planificación hidrológica del Júcar, agosto 2007, disponible en: http://www.chj.es/eses/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Mejora%20del%20Conocimiento/DSP_Agosto_2007_19.pdf, (consultada 15 de mayo de 2011), pág. 39.

considerada como recurso hídrico, **poniendo de relieve que hasta la fecha no se ha materializado mediante la correspondiente concesión y ello por el peculiar régimen jurídico al que se someten dichas reservas**, lo que ha ocasionado no pocos problemas para garantizar el abastecimiento de agua en varias actuaciones urbanísticas.

En efecto, como apunta PLAZA MARTÍN⁶⁵² para abordar su régimen jurídico hemos de partir de que los planes hidrológicos de cuenca dependen de cuestiones ciertamente esenciales como el orden de preferencia de los distintos usos que pueden darse a los recursos hídricos, los caudales que se reservan a los diversos tipos de aprovechamientos, la determinación de los caudales ecológicos necesarios para preservar los hábitats y especies de fauna y flora que dependen de este recurso, la identificación de zonas protegidas, las obras necesarias en la cuenca, las condiciones en que pueden otorgarse concesiones para el uso privativo de las aguas (así como proceder a su prórroga, revisión o extinción), los valores límites y condiciones de los vertidos a las aguas, o los trasvases entre cuencas.

De hecho, siguiendo a este autor, tal y como se reconoce en el art. 1.4 TRLA, toda actuación sobre el dominio público hidráulico deberá someterse a la planificación hidrológica. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 40.4 TRLA los planes hidrológicos son públicos y vinculantes, debiendo ser respetados tanto por los particulares como por las Administraciones públicas, teniendo naturaleza normativa, como reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 octubre 2004 (RJ\2004\8004) al decir *“lo que se impugna es una disposición de carácter general que especifica o publica el contenido normativo de un Plan Hidrológico de cuenca”*.

“La demanda de agua en el ámbito de la CHJ, en el año 2005, siendo el uso principal el agrícola, con aproximadamente el 79% de la demanda actual, el 17% se corresponde para el uso urbano y aproximadamente un 4% para el uso industrial”.

⁶⁵² PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos...* op.cit., págs. 63 y ss.

Asimismo, continuando con PLAZA MARTÍN destaca, en relación con las reservas sobre el dominio público hidráulico que en el art. 42 TRLA⁶⁵³ se incluye entre los elementos que los planes hidrológicos de cuenca deben contener necesariamente “la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural” (apartado 1, letra b), y en el art. 43 se contempla también, como previsiones que se pueden incluir en tales planes el establecimiento de reservas, de agua y de terrenos, necesarios para las actuaciones y obras previstas en dichos planes. Su contenido, alcance y fin precisos se determinan, en definitiva, en cada plan hidrológico de cuenca y, conforme a lo dispuesto en el art. 2.c) del Real Decreto 1664/1998 por el que se aprueban los planes hidrológicos de Cuenca, dichas reservas se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan, plan que vincula no solo a los particulares sino también a la propia Administración. Estas reservas se

⁶⁵³ *Art 42 TRLA: Contenido de los planes hidrológicos de cuenca.*

Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:

a) El inventario de los recursos hidráulicos.

b) Los usos y demandas existentes y previsibles.

c) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.

d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.

e) Las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales.

f) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.

g) Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

h) Los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración.

i) Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

j) Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

k) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.

l) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

configuran en la Ley de Aguas como reservas objetivas o de usos, cuyo fin es garantizar un determinado destino del agua (conforme a lo previsto en los planes hidrológicos de cuenca en cuanto a las demandas a satisfacer: abastecimientos, regadíos, usos industriales, aprovechamientos hidroeléctricos, etc.) sin que ello tenga que ir necesariamente ligado a la explotación por el propio estado de los caudales o terrenos reservados.

Sentado lo anterior, considero conveniente analizar la reserva existente el Plan Hidrológico del Júcar para la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana⁶⁵⁴, para lo cual se hace referencia sucinta a la normativa reguladora de los Planes Hidrológicos de cuenca de carácter intercomunitario, y al efecto el art. 1 del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, establece:

“g) Confederación Hidrográfica del Júcar: Plan Hidrológico único, informado favorablemente por el Consejo del Agua de la cuenca el 6 de agosto de 1997”.

Asimismo, el art. 2 del citado RD establece los criterios para la aplicación de los Planes Hidrológicos de cuenca de carácter intercomunitario, y el apartado b) dispone:

“b) Con independencia de las fechas concretas especificadas en los diferentes Planes Hidrológicos los horizontes temporales serán, en todo caso, los previstos en el artículo 73.4 del citado Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, y empezarán a contarse a partir de la fecha de publicación del presente Real Decreto en el «Boletín Oficial del Estado»”.

Correlativamente, si acudimos al art. 73.4 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio⁶⁵⁵, actualmente derogado por el Real Decreto 907/07, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, encontramos lo siguiente:

⁶⁵⁴ *Seguimiento del Plan Hidrológico de cuenca del Júcar...* op.cit., pág. 39.

⁶⁵⁵ *Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del agua y de la planificación hidrológica*, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Agua.

“Cada sistema de explotación de recursos se referirá a un horizonte temporal, debiendo incluirse en todo caso el correspondiente a la situación existente al elaborarse el Plan. Salvo autorización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, los sistemas de explotación se referirán además a dos horizontes temporales:

Uno de diez años, en el que se considerará la satisfacción de las demandas previsibles.

Otro de veinte años, en el que se estimarán las posibilidades de ampliación de las demandas correspondientes a los diferentes usos.”

Del mismo modo, debe observarse el art. 8 de la Orden de 13 de agosto de 1999⁶⁵⁶ por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar⁶⁵⁷, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio⁶⁵⁸, establece expresamente:

“Art. 8. 1. El mantenimiento de los caudales ecológicos y de los caudales necesarios para la conservación de humedales y protección frente a la intrusión marina constituyen restricciones a las disponibilidades del sistema.

Para todo el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar, el orden de preferencia de usos del agua definidos en el artículo 4 de este texto será:

- 1. Abastecimiento a poblaciones.***
- 2. Agrarios.*
- 3. Hidroeléctricos.*
- 4. Refrigeración energética.*
- 5. Industriales, distinto de los dos anteriores.*
- 6. Acuicultura.*
- 7. Recreativos.*
- 8. Otros usos no clasificados”.*

Además, en su apartado segundo, dispone que *“De manera general tendrán preferencia las peticiones de uso en el sistema de explotación donde se generen el recurso sobre aquellas otras que lo utilizaren en otros ámbitos, sin perjuicio de lo*

⁶⁵⁶ Orden de 13 de agosto de 1999 derogada por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

⁶⁵⁷ BOE núm. 206, 28 de agosto de 1999.

⁶⁵⁸ RD 1664/1998, de 24 de julio derogado por el RD 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, BOE núm. 169 de 12 de julio de 2014.

dispuesto en otros artículos de la normativa del plan hidrológico. Dentro de cada uso, tendrán preferencia las siguientes peticiones:

- En los abastecimientos públicos, las que se refieran a mancomunidades, consorcios o sistemas integrados de municipios.*

En relación con lo anterior, de considerarse que la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos⁶⁵⁹ (EMSHI) por su naturaleza jurídica reúne los requisitos de preferencia en la asignación de recursos, y por su parte, el art. 24 C) de la Orden de 13 de agosto de 1999 fija las reservas de los recursos superficiales del sistema Júcar, y en concreto el apartado 10 dice:

10. Se establece una reserva de 3 m3/s con destino a completar la actual concesión de abastecimiento a Valencia de 3 m3/s, y garantizar con el total de 6 m3 este abastecimiento actual y futuro a la ciudad y su área metropolitana.

Con posterioridad, fue publicada la Orden de 11 de enero de 2000 de corrección de errores de la Orden de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, sin incidencia en las determinaciones de la reserva aprobada para la ciudad de Valencia y su área metropolitana.

Consiguientemente, si el Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar fue aprobado por el Real Decreto 1664/1998 y su horizonte temporal empezó a contarse a partir de su

⁶⁵⁹ La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos fue creada por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunitat Valenciana, y le corresponde según la Disposición Adicional Primera la competencia del servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal en el área territorial integrada por los municipios de Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Alfarp, Almàssera, Benetússer, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catadau, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Llombai, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Moncada, Monserrat, Montroy, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, Puig, Quart de Poblet, Rafelbuñol, Real de Montroi, Rocafort, San Antonio de Benagéber, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella.

publicación en el BOE⁶⁶⁰ a tenor de lo dispuesto en el art. 73.4 del citado Reglamento de la Administración Pública del Agua⁶⁶¹, nos encontramos con esta situación:

- Primer horizonte de diez años, cuyo plazo ha finalizado, dado que vencía el 11 de agosto de 2008.
- Segundo horizonte de veinte años, cuyo plazo vence en 2018.

En consecuencia, la reserva de 3 m³/s con destino a completar la concesión de abastecimiento a Valencia y a su área metropolitana, prevista en el art. 24 C) 10 de la Orden de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, debía haberse materializado en el primer horizonte temporal del Plan, esto es, con anterioridad al 11 de agosto de 2008, cumplimiento que no produjo en el plazo convenido, y ha quedado sin efecto al haber sido derogada la citada orden por el RD 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar⁶⁶², que establece una nueva reserva del sistema del Júcar para el ámbito territorial que nos interesa;

Art. 28. C). 3. Se establece una reserva de recursos superficiales del río Júcar de 31,5 hm³/año (1 m³/s), adicional a la asignación de 126 hm³/año, para el abastecimiento actual y futuro de Valencia y municipios de su área metropolitana.

En resumen, considero que no puede entenderse que la materialización de la reserva prevista en el Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar para la ciudad de Valencia y su área metropolitana, pueda ser un acto absolutamente discrecional de la Administración del Estado, a través del organismo de cuenca competente, dado el carácter normativo de los Planes Hidrológicos, tal y como se acerba del propio marco regulador de los planes de cuenca.

⁶⁶⁰ BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1998.

⁶⁶¹ Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas.

⁶⁶² BOE núm. 169, de 12 de julio de 2014.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que **para la determinación de la reserva hídrica para abastecimiento de la ciudad de Valencia y su área metropolitana**, prevista en la precitada Orden de 1999, se consideraron, por un lado, las demandas previsibles dimanantes del planeamiento de los municipios incluidos en esa área, y por otro, la situación existente al elaborarse el Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar, abastecimiento, por tanto, previsto en esa reserva, por lo que, a mi juicio, la falta de emisión por la CHJ del informe hídrico para la aprobación definitiva autonómica de numerosos instrumentos urbanísticos cuyas actuaciones estaban previstas en el planeamiento general del municipio no tiene fundamento legal, habida cuenta la previsión de esas demandas en la orden de 1999.

Con todo, para conocer el alcance de la deficiencia hídrica de la Comunidad Valenciana se trae a colación el reciente Real Decreto 355/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos, dada la situación actual en que se encuentran las reservas de agua en la Confederación Hidrográfica del Júcar, como consecuencia de la falta de precipitaciones, deriva en que no puedan cubrirse de modo adecuado las demandas con las reservas existentes en los sistemas de explotación de la demarcación, tal como dispone el citado RD⁶⁶³.

Siguiendo con el articulado de este RDL⁶⁶⁴, se destaca lo siguiente: *“el año hidrológico 2013/2014 ha sido extremadamente seco desde el punto de vista de la*

⁶⁶³ BOE núm. 111, de 11 de mayo de 2015.

⁶⁶⁴ Consecuencia de ello, en diciembre de 2014 se encuentran en el escenario de emergencia los sistemas Marina Alta, Vinalopó-Alacantí y Serpis, de los cuales los dos primeros no disponen de embalses de regulación y utilizan principalmente recursos subterráneos y el tercero combina aguas superficiales con recursos subterráneos. El sistema Palancia-Los Valles y el sistema Marina Baja se encuentran en el escenario de alerta y el resto de sistemas, exceptuando el del Júcar que está en normalidad, se encuentran en el escenario de prealerta. La situación de los escenarios en los sistemas de explotación sería todavía peor, de no ser por el buen estado de almacenamiento en el que se encontraban algunos de los embalses a principios de octubre del año 2013.

meteorología, siendo la precipitación acumulada en el ámbito territorial de la confederación inferior a la recogida en los últimos 23 años. La precipitación acumulada en este año ha sido de unos 281 mm mientras que el valor medio anual en esos años es de unos 439 mm”.

En ese punto, el Ministerio de Medio Ambiente⁶⁶⁵ dispone que: “*dada la enorme diversidad que caracteriza al territorio español, en el plano hidrológico, de riqueza ambiental, de rentabilidad económica en la explotación de los recursos hídricos, etc., se comprende fácilmente que la respuesta a todos estos problemas no es inmediata y que no caben soluciones generales ni uniformes para todas las cuencas hidrográficas; ni siquiera, dentro de éstas, para todos los sistemas de explotación.*

Sin duda, para alcanzar el éxito en esta tarea, es básica la correcta realización de evaluaciones ambientales, tal como destaca el ministerio competente en materia de medio ambiente⁶⁶⁶, herramienta que de aplicarse acertadamente puede tener una importancia trascendental. No obstante, en tanto no se disponga de más elementos de juicio que mejoren nuestro nivel actual de información y comprensión de los problemas, la propuesta más plausible consiste en mantener las existencias de capital natural al menos en su nivel actual. El mantenimiento del medio ambiente actual es el único medio del que dispone la sociedad para asegurarse de que su bienestar no reducirá las opciones de las generaciones futuras.

La declaración de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar se realiza en este real decreto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y teniendo en consideración el estado de los sistemas de explotación de la demarcación según el Sistema Global de Indicadores Hidrológicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que integra los indicadores de estado definidos en los Planes Especiales de Actuación en situación de alerta y eventual sequía en las cuencas intercomunitarias, aprobados según Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 10/2001 antes mencionada.

⁶⁶⁵ *Libro blanco del Agua...* op.cit., págs. 31-32.

⁶⁶⁶ *Evaluación ambiental*, MAGRAMA, Madrid, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/default.aspx>, (consultada el 8 de mayo de 2015).

La traducción de esta restrictiva declaración genérica en pautas concretas sería la siguiente:

- Utilización de los recursos renovables a ritmos menores o iguales que su regeneración natural.
- Optimización del uso de recursos no renovables, sometida a la limitación de garantizar la sustituibilidad de dichos recursos a través del progreso tecnológico.

En definitiva, a modo de conclusión, puede indicarse que la situación de sequía hidrológica existente en la CHJ, al igual que en el caso de la Confederación Hidrográfica del Segura⁶⁶⁷, ha obligado a la administración hidráulica, por un lado, a adoptar medidas temporales que permitan un incremento del agua disponible hasta que los niveles de las reservas mejoren y, por otro, a adoptar las medidas administrativas necesarias que permitan corregir en lo posible esa situación mediante la limitación y restricción de los aprovechamientos de forma equitativa y solidaria entre todos los sectores afectados.

5.17.2 La acreditación de los recursos hídricos para la aprobación del planeamiento urbanístico

- A. La problemática suscitada para la acreditación de recursos hídricos. El artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas

Como es sabido, una de las cuestiones más controvertidas y judicializadas en la Comunidad Valenciana ha sido la acreditación de la disponibilidad de recursos

⁶⁶⁷ *Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos*, BOE núm. 111, de 11 de mayo de 2015.

*“La situación hidrológica en la que se encuentran los aprovechamientos vinculados al trasvase Tajo-Segura y la cabecera del Tajo como consecuencia de la falta de precipitaciones durante el pasado año hidrológico, ocasiona que **en la actualidad no se encuentren garantizadas las demandas de agua de la Demarcación Hidrográfica del Segura**”.*

hídricos para la aprobación definitiva/autonómica de numerosos proyectos urbanísticos. Así, en este ámbito territorial como ha puesto de relieve GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁶⁶⁸ el art. 19.2. LOTPP, en la redacción dada por la Disposición Adicional 8ª de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), dispuso:

*“La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la **previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro**, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados⁶⁶⁹”.*

Además, a nivel del marco normativo del Estado el art. 25.4 de la Ley de Aguas, en la redacción dada por la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005, de 12 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, establece que el transcurso del plazo sin que se emita el informe implica que éste tiene carácter desfavorable. El carácter negativo que la Ley de Aguas otorga a la no emisión del informe constituye, en realidad, una simple presunción de que no existe justificación de la suficiencia de recursos hídricos, y la Administración

⁶⁶⁸ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El derecho subjetivo al agua. Posibilidades del régimen concesional y de autorizaciones*, en Agua y Urbanismo, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia (España), 2005, pág. 46.

⁶⁶⁹ Art 19.2 párrafo 2º LOTPP: *Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.*

*La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el **compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos** a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.*

*Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la **idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos**, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.*

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe.

competente en materia de urbanismo puede romper esa presunción apoyándose en otros informes o estudios de los que resulte que sí existe suficiencia de agua. La solución contraria, esto es, considerar que en ningún caso le es posible al órgano sustantivo apartarse del carácter negativo del silencio, implicaría atribuir al informe del art. 25.4 de la Ley de Aguas un carácter vinculante que no tiene (como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Auto de 15 de enero de 2007) y podría dar lugar a un uso abusivo de las competencias estatales en materia de aguas y a una limitación indebida, más allá de lo necesario, de las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Por ello, el ejercicio legítimo de la competencia estatal en materia de aguas exige que el informe se emita expresamente por escrito. La no emisión del informe sólo puede suponer una simple presunción de la no existencia del recurso hídrico, presunción que puede destruirse mediante otros informes o estudios justificativos de su existencia.

Asimismo, sobre el informe del organismo de cuenca competente, a mi juicio, debe señalarse que los informes que se solicitan durante la tramitación de un expediente urbanístico han de remitirse dentro de plazo al órgano sustantivo, que tramita la aprobación definitiva, siendo una actuación contraria a los principios que han de regir las relaciones entre las Administraciones Públicas la práctica de no remitir en plazo el informe. En este sentido, es el mismo art. 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el que establece que *“el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta en la correspondiente resolución”*.

En efecto, del tenor literal del art. 25.4 Ley de Aguas no cabe admitir, según mi punto de vista, que el informe preceptivo de los organismos de cuenca pueda tener el alcance que la Confederación Hidrográfica del Júcar⁶⁷⁰ (CHJ) pretende. Así, en el

⁶⁷⁰ *Confederación Hidrográfica del Júcar, MAGRAMA*, disponible en: <http://www.chj.es/es-es/Organismo/Paginas/Organismo.aspx>, (consultada el 15 de mayo de 2011).

párrafo segundo de dicho precepto se advierte que *“cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica competente se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas”*.

En este marco de consideraciones y legislación aplicable, hemos de partir de dos conceptos clave: *“recursos suficientes”* y *“demandas”*. Sin duda, el acto o plan urbanístico ha de conllevar un incremento de la demanda de agua, y el informe del organismo de cuenca competente ha de pronunciarse sobre si existen recursos suficientes, debiendo distinguirse el concepto de *“recursos suficientes”* del concepto de *“caudal de agua con concesión u otro título de derecho para su utilización”* inscrito en el Registro de Aguas.

Con todo, las *“concesiones”* y los *“otros títulos de derecho”* para la utilización de las aguas se han de inscribir en el Registro de Aguas regulado en los arts. 189 y siguientes del Reglamento de Dominio Público Hidráulico⁶⁷¹.

El número de municipios existente en ámbito de la CHJ es de 789, de los cuales 751 tienen su núcleo urbano ubicado dentro de su ámbito. De ellos, el 87% son municipios de menos de 10.000 habitantes.

⁶⁷¹ En la Sección A del Registro de Aguas se inscriben las concesiones de aguas superficiales o subterráneas: reservas legalmente constituidas a favor de las Confederaciones Hidrográficas: derechos adquiridos por prescripción o por otro título legal: autorizaciones especiales a las que se refiere el artículo 59.5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y otros derechos provenientes del anterior Libro de Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas.

En la Sección B se inscriben los aprovechamientos dentro de la misma finca catastral de aguas procedentes de manantiales situados en su interior y de aguas subterráneas cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos, así como las aguas pluviales que discurran por ella y las estancadas dentro de sus linderos, a que se refiere el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Y en la Sección C se inscriben los aprovechamientos temporales de aguas privadas a las que se refieren las disposiciones transitorias segunda y tercera del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Además, en el artículo 196 del citado Reglamento se regula el Catálogo de Aguas Privadas, en el que figurarán inscritos los aprovechamientos de aguas calificadas como privadas por la Ley de Aguas de 1879, cuyos titulares optaron por mantenerlas en tal régimen, declarando su existencia al Organismo de cuenca dentro de los plazos establecidos al efecto. Todos esos supuestos son los que dan lugar a que exista un título jurídico para la utilización de un determinado caudal de agua.

Avanzando en el tema, conviene hacer referencia a la situación creada con posterioridad a la entrada en vigor de Ley de Aguas de 1985, de 2 de agosto, dado que se presenta en su preámbulo y en sus dos primeros artículos como publicadora de todas las aguas, todas ellas pertenecientes a un único ciclo hidrológico. Sin embargo, la publicación o dominialización de todas las aguas que pretendidamente hace la Ley queda desvirtuada por los criterios adoptados en las disposiciones transitorias de la Ley⁶⁷², dado que la DT 1ª establece que los titulares de aprovechamientos de aguas públicas seguirán disfrutando de sus derechos durante un plazo máximo de 75 años, esto es hasta el año 2060, lo que según mi opinión, en la práctica supone que hay cantidad de recursos hídricos públicos en manos privadas, y que todavía se prolongará en el tiempo hasta que puedan ser de uso público.

Al respecto, DEL SAZ, FORNÉS y LLAMAS⁶⁷³ destacan que la innovación principal de la Ley de Aguas de 1985 ha sido que los alumbramientos de agua subterránea que se hubieran realizado o que se realicen en el futuro tras la fecha de entrada en vigor de la ley (1 de enero de 1986), son de dominio público estatal, y se regirán por los arts. 52 y 65 y siguientes de dicha Ley de 1985 y, en general, por el conjunto de la normativa de ésta y sus reglamentos. Siendo destacable entender que

⁶⁷² Disposición transitoria primera Titulares de derechos sobre aguas públicas derivados de la Ley de 13 de junio de 1879.

1. *Quienes, conforme a la normativa anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, fueran titulares de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de concesión administrativa o prescripción acreditada, así como de autorizaciones de ocupación o utilización del dominio público estatal, seguirán disfrutando de sus derechos, de acuerdo con el contenido de sus títulos administrativos y lo que la propia Ley 29/1985 establece, durante un plazo máximo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma, de no fijarse en su título otro menor.*

2. *Los aprovechamientos de aguas definidas como públicas según la normativa anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, quedarán legalizados mediante inscripción en el Registro de Aguas, siempre que sus titulares hayan acreditado el derecho a la utilización del recurso de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera 2 de esa ley.*

El derecho a la utilización del recurso se prolongará por un plazo de setenta y cinco años, contados desde la entrada en vigor de dicha Ley, sin perjuicio de que la Administración ajuste el caudal del aprovechamiento a las necesidades reales.

⁶⁷³ DEL SAZ, S., FORNÉS J.M. y LLAMAS M.R., *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002, pág.96.

la principal ventaja de este nuevo sistema de aprovechamiento de aguas subterráneas controlado por la Administración es la de la previa y precisa determinación de la cuantía de los derechos sobre aguas subterráneas.

Del mismo modo, TORREGROSA MARTÍ⁶⁷⁴ apunta que el art. 72 de la Ley de Aguas de 1985 (corresponde al art. 80 del Texto Refundido 1/2001 de la Ley de Aguas), establece que los organismos de cuenca llevarán un Registro de Aguas, de carácter público, en el que se inscribirán de oficio las concesiones de agua, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características. En las disposiciones transitorias de dicha ley, se estableció un plazo de tres años, que concluyó el 31 de diciembre de 1988, para adecuar al nuevo marco jurídico los aprovechamientos con aguas calificadas como privadas por la legislación anterior que existían en el momento de su entrada en vigor. En concreto, la Disposición Transitoria Tercera dispone:

“Titulares de derechos sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías, derivados de la Ley de 13 de junio de 1879.

1. Los aprovechamientos temporales de aguas privadas procedentes de pozos o galerías, inscritos en el Registro de Aguas al amparo de la disposición transitoria tercera 1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, serán respetados por la Administración, durante un plazo de cincuenta años a contar desde el 1 de enero de 1986, en lo que se refiere al régimen de explotación de los caudales, y derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa de conformidad con lo previsto en la citada Ley.

2. Si los interesados no hubiesen acreditado sus derechos, de conformidad con la disposición transitoria tercera 1, mantendrán su titularidad en la misma forma que hasta ahora, pero no podrán gozar de la protección administrativa que se deriva de la inscripción en el Registro de Aguas.”

En efecto, queda claro que el derecho al uso privativo del agua subterránea se adquiere desde el 31 de diciembre de 1988 por disposición legal o por concesión

⁶⁷⁴ TORREGROSA MARTÍ, T., *La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en la comarca de la Marina Baja, Alicante*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, disponible en: http://www.academia.edu/1129494/Tesis_Doctoral_La_Gesti%C3%B3n_Integrada_de_Recursos_H%C3%ADdricos_GIRH_en_la_comarca_de_la_Marina_Baja_Alicante, (consultada el 24 de mayo de 2011), pág.116.

administrativa. En el art. 54 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado el 20 de julio de 2001, se especifica que la disposición legal se refiere, por una parte a las aguas pluviales y a las estancadas dentro de una finca, y por otra, a las procedentes de manantiales y aguas subterráneas cuando el volumen anual no sobrepase los 7000 m³ (Sección B del Registro de Aguas).

Igualmente, continuando con TORREGROSA MARTÍ la opción para inscribir los derechos en el Registro de Aguas, que da acceso al status jurídico de los legalmente llamados "*aprovechamientos temporales de aguas privadas*", Sección C del Registro de Aguas (en realidad, propiedad privada respetada como tal durante 50 años y que luego se transformará en concesión administrativa), se reconoció a todos los dueños de aguas privadas y, entre ellos, a los dueños o propietarios de pozos. Esta concesión no transmite el dominio aunque reconoce el derecho al uso. También se establecía la posibilidad de incluir los aprovechamientos de aguas subterráneas en el denominado Catálogo de Aguas Privadas, en el que se inscribirían aquéllas que siendo privadas al amparo de la anterior legislación, se mantuvieran con esta naturaleza por elección de sus propietarios.

En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1989, quienes no hubieran solicitado la conversión de su aprovechamiento anterior de aguas subterráneas privadas, en un aprovechamiento temporal de aguas privadas, quedaban como titulares de aprovechamientos privados, que debían ser inscritos en el Catálogo de Aguas privadas. Esta limitación del plazo para el ejercicio de la opción se explica por el deseo del legislador de que todos los propietarios solicitasen la conversión de su propiedad privada en un aprovechamiento temporal, con lo que transcurridos 50 años, todas las aguas quedarían definitivamente incorporadas al dominio público.

En la práctica, sin embargo, podemos afirmar que no se ha producido el efecto deseado, dado que los propietarios que, por falta de información o por desconfianza hacia la reforma, no optaron en su día por declarar y convertir su derecho, han

mantenido su propiedad privada. Así, estiman MOREAU BALLONGA y DEL SAZ⁶⁷⁵ “que entre el 10 y el 20 por ciento de los propietarios de pozos se han inscrito en el Registro de Aguas y, por tanto, perderán su propiedad privada dentro de 50 años (durante los años 2036 a 2038); y que, correlativamente, más del 80 por ciento de los propietarios de pozos no se han inscrito en el Registro de Aguas y que, por tanto, conservarán indefinidamente la propiedad privada de sus aguas alumbradas”. De este modo, aunque la Ley de Aguas de 1985 parte de la base de que todas las aguas subterráneas son públicas, de hecho y de derecho, la gran mayoría de las aguas subterráneas captadas siguen siendo privadas.

En síntesis, siguiendo a FORNÉS, DE LA HERA y LLAMAS⁶⁷⁶ la Ley de Aguas de 1985 declara que todas las aguas subterráneas en España son de dominio público. Sin embargo, la realidad es muy distinta, en lo que respecta a las aguas subterráneas, únicamente son de dominio público aquéllas cuyo aprovechamiento fue solicitado después del 1 de enero de 1986. Todos los aprovechamientos de aguas subterráneas anteriores al 1 de enero de 1986 son privados, bien sea temporalmente (hasta 2036 o 2038) si han aceptado la oferta de protección administrativa, o bien a perpetuidad.

No obstante, la Confederación Hidrográfica del Júcar y algunos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sólo han tomado como referencia, en relación con el origen del agua, los caudales de agua ya concedidos o con otro título de derecho a favor de quien lo solicita, sin que se contemple la posibilidad de que puedan existir recursos hídricos disponibles sobre los que no se haya concedido título alguno, ni de que puedan generarse nuevos recursos hídricos

⁶⁷⁵ MOREAU BALLONGA, J.L. y DEL SAZ, S., *Los problemas de la legislación sobre aguas subterráneas en España: posibles soluciones*, en DEL SAZ, S., FORNÉS, J.M., y LLAMAS, M.R., (edits), *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002, págs. 3 y ss.

⁶⁷⁶ FORNÉS AZCOITI, J.M, DE LA HERA PORTILLO, A. y LLAMAS MADURGA, R., *La propiedad de las aguas subterráneas en España: la situación del registro/catálogo*, 2005, disponible en: <http://www.rac.es/ficheros/doc/00246.pdf>, (consultada el 12 de junio de 2011).

como consecuencia del compromiso de ejecución de determinadas infraestructuras. Esto no se ajusta plenamente a lo dispuesto en el art. 25.4 de la Ley de Aguas, pues el informe debe versar sobre si existen recursos suficientes, no sólo sobre si existe agua ya concedida o con derecho de agua adquirido.

Como se sabe, tal y como se ha recogido en numerosos acuerdos de las Comisiones Territoriales de Urbanismo⁶⁷⁷ de la Comunidad Valenciana, el que el concepto de “*recurso suficiente*” no es equivalente a “caudal de agua concedido” (o con otro título de derecho) se extrae con toda evidencia de la regulación que los arts. 59 y siguientes de la Ley de Aguas y 93 y siguientes del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril) efectúan de la concesión administrativa del uso privativo del agua. Para que pueda aprobarse una concesión de agua es requisito lógico imprescindible que previamente haya un recurso hídrico disponible y suficiente sin conceder y sin otro derecho adquirido. Sólo se puede conceder un recurso disponible preexistente y no concedido. En definitiva, es normal que existan recursos hídricos disponibles que puedan ser objeto de posterior concesión administrativa, como son las reservas establecidas en el Plan Hidrográfico de la Cuenca del Júcar.

En síntesis, a mi juicio, el informe hídrico que ha de emitir la Confederación conforme al art. 25.4 de la Ley de Aguas debería también pronunciarse sobre la existencia o no de tales recursos disponibles y señalar la compatibilidad o no de su posible atribución con lo establecido en la planificación hidrológica, lo que no ha sido valorado por la CHJ en el presente supuesto, sin perjuicio de que se pueda hacer advertencia expresa de que la efectiva atribución del uso va a exigir la posterior tramitación de la correspondiente concesión. Y ello, porque es posible que la demanda de agua generada por el nuevo acto o plan pueda satisfacerse mediante

⁶⁷⁷ *Acuerdo de la CTU de Valencia de 30 de abril de 2009, F.J.6º*, Véase Anuncio de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda sobre aprobación definitiva de la Homologación y Plan Parcial Sector Xacarell Zona II, de Vilamarxant, Boletín Oficial de la Provincia de Valencia núm. 281, de 26 de noviembre de 2010.

recursos hídricos disponibles, pero todavía no concedidos al Ayuntamiento o al promotor de la actuación urbanística.

Del mismo modo, el concepto de recurso hídrico “disponible” o “asignable” se utiliza, por ejemplo, en el art. 26 del Plan Hidrológico del Júcar, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 26. Recursos y caudales disponibles. En un río o tramo de río, se consideran como recursos asignables, y por tanto, susceptibles de adjudicación de concesión de uso, aquellos que resulten de restar a los recursos o caudales totales existentes los recursos o caudales medioambientales. En el caso de acuíferos, se entiende por recursos asignables aquellos que correspondan con los naturales renovables, detrayendo los necesarios para mantener los sistemas en condiciones de equilibrios con el entorno. Para la adjudicación de una concesión se deben tener en cuenta exclusivamente los recursos o recursos asignables definidos en el apartado anterior. En los tramos de río y unidades hidrogeológicas afectados por concesiones preexistentes, los recursos susceptibles de adjudicación de nuevas concesiones serán los resultantes de restar a los recursos o caudales asignables, los recursos o caudales concedidos previamente (...).”

En efecto, es posible que la demanda de agua generada por el nuevo acto o plan pueda satisfacerse mediante recursos hídricos disponibles, pero todavía no concedidos al Ayuntamiento o al promotor de la actuación. Limitar el informe del organismo de cuenca sobre suficiencia de agua del art. 25.4 de la Ley de Aguas a una simple verificación de que el promotor del plan urbanístico tiene inscrito a su favor en el Registro de Aguas un caudal suficiente para hacer frente a las demandas generadas por la nueva actuación urbanística no es de recibo y supone, además, desconocer, como ya se ha visto, las enormes deficiencias que todavía tiene este Registro.

En resumen, mi posición sobre este punto, es que el informe del art. 25.4 LA ha de versar, no únicamente sobre si existe ya a disposición del promotor del plan urbanístico una concesión u otro título de derecho inscrito en el Registro de Aguas con caudal suficiente para satisfacer la nueva demanda, sino también sobre si existen recursos hídricos suficientes y que estén asignables para atender esa necesidad (lo

que requerirá, de no existir previa concesión u otro título de derecho, la tramitación posterior de la correspondiente concesión) o si existe un suficiente compromiso de ejecución de una infraestructura generadora del recurso hídrico, y si ello es compatible con la planificación hidrológica. En consecuencia, fundamentar el informe desfavorable de la Confederación en la inexistencia de una concesión o derecho adquirido excedería del alcance del art. 25.4 de la Ley de Aguas, dado que este precepto habilita a la Confederación a emitir un “*informe*” sobre si existe o no recurso asignable suficiente, no un “*certificado*” de la existencia de una previa concesión o título administrativo inscrito en el Registro de Aguas que ampare el posible incremento del consumo del agua.

Lógicamente, la distinción apuntada en los párrafos anteriores, a mi juicio, es fundamental, si se considera la cuestión desde la perspectiva de la ordenación del territorio y el urbanismo. Lo que la ley le está pidiendo al organismo de cuenca es que facilite, en virtud del principio de cooperación interadministrativa, a la Administración urbanística competente los datos fácticos necesarios que le permitan conocer la existencia o no de recursos hídricos suficientes, al objeto de autorizar o no autorizar una actuación urbanística. Y tales datos sólo los proporciona la realidad de los hechos, no los títulos administrativos. Por tanto, vincular la suspensión de un acto administrativo a la inexistencia de dichos títulos administrativos es una pretensión que merece cuanto menos ser calificada de desproporcionada, máxime cuando la Administración autonómica puede obtener tales datos fácticos, no sólo a través del informe preceptivo del organismo de cuenca, como exige la Ley de Aguas, sino a través de las “entidades colaboradoras autorizadas para el suministro”, conforme establece el art. 19.2 LOTPP.

Dicho lo anterior, considero que los motivos por los cuales el TSJCV adoptaba la resolución suspensiva de los acuerdo de las Comisiones Territoriales de Urbanismo, justificándolo en que no constaba la titularidad del derecho al aprovechamiento de dichos recursos, no se ajusta a lo dispuesto en el art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Además, se pone de relieve que la Confederación Hidrográfica del

Júcar en sus informes en sentido desfavorable, no alegaba que se viera comprometido el abastecimiento de agua ni que fuera incompatible con la planificación hidrológica o que fuera a afectar o menoscabar otros usos preexistentes legalmente implantados, lo que adolece de falta de motivación, y, a mi juicio, no justifica el carácter desfavorable del infrascrito informe, como analizamos a continuación.

B. Los primeros pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en materia de suficiencia de recursos hídricos

En primer término, considero conveniente traer a colación varios autos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el trámite de medidas cautelares instando la suspensión de la ejecución de diferentes acuerdos de las Comisiones Territoriales de Urbanismo (CTU) de la Comunidad Valenciana, especialmente de Valencia, sustanciadas como piezas separadas de distintos recursos interpuestos por el Ministerio de Medio Ambiente-CHJ, contra la aprobación definitiva de planes urbanísticos que no contaban con informe favorable del Organismo de Cuenca competente.

En efecto, para ahondar en la materia, se hace necesario analizar la doctrina que ha ido asentando al respecto el TSJCV, y que ha ido evolucionando y perfilándose en diferentes autos.

1. *El Auto del TSJCV de 15.01.2007. Recurso núm. 1/1003/2006. (Asunto Plan Parcial sector “El Pinaret” del municipio de Ador)*

De este Auto extraemos las siguientes cuestiones:

- A.- De los preceptos **25.4 TRLA** y **19 LOTPP** se desprenden dos puntos a tratar:
- a) Necesidad de solicitud de informe al Organismo de Cuenca
 - Es preceptiva la solicitud de informe al Organismo de Cuenca.

- El informe debe tomar como base "lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno...".
- Cuando comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

Por su parte, del art. 19.2 de la Ley 4/2004 cabe destacar la posibilidad de sustituir el previo informe del Organismo de Cuenca (Estatal) por el de "entidad colaboradora autorizada para el suministro...", previsión que reproducía el derogado art. 41.1 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, (ROGTU).

A este respecto, el TSJCV en el Auto citado de 15 de enero de 2007 interpreta el art. 19.2 LOTPP entendiendo que la Comunidad Autónoma no puede legislar sobre la forma, modo y manera en que el Estado debe ejercer sus competencias ni puede sustituir su intervención mediante norma autonómica. Pero ello no significa que el informe de la entidad gestora no pueda ser valorado por la Generalitat, Municipio o por el propio Tribunal a la hora de tomar la decisión, pero no como sustitutivo del informe del organismo de cuenca.

En síntesis, a mi juicio, se llega a la conclusión de que el informe previo del Organismo de Cuenca es requisito necesario para que pueda aprobarse por el Ayuntamiento o la Generalitat un instrumento de planeamiento cuando se den las condiciones del art. 25.4 TRLA.

b) El carácter vinculante del informe

Así, el carácter vinculante del informe del organismo de cuenca no viene recogido ni en el art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas ni venía en el art. 19.2 LOTPP, por los siguientes motivos:

- Así se deduce de doctrina sentada en sentencias del Tribunal Constitucional (118/1998, 123/2003, 149/1991, 227/1988)⁶⁷⁸.
- El art. 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone: *"salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos no vinculantes"*.
- Según el art. 16.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), cuando un instrumento de planeamiento sea aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento, para su aprobación definitiva por silencio administrativo sólo se exigen dos condiciones: solicitud de informes preceptivos e información pública.
- Además, la Ley de Suelo estatal, RDL 2/2008, de 20 de junio, habla de informes determinantes, pero no vinculantes. En ese sentido, la sentencia núm. 1.726, de 10 de diciembre de 2009, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV, que desestima la demanda interpuesta por la Delegación de Gobierno en la Comunidad Valenciana, contra el acuerdo⁶⁷⁹ de la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU) de

⁶⁷⁸ Véase, por ejemplo, la STC 118/1998, de 4 de junio de 1998, Ponente Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón. F.D.26:

"Aunque no se precisa en el reiterado art. 111.2 la finalidad del requerimiento, ni los efectos de su desatención, es claro que los preceptos impugnados vulnerarían las competencias de las Comunidades Autónomas actoras si se entendiese que de los mismos derivan en favor del Estado facultades que resultan contrarias a la delimitación de competencias establecidas en la materia por la Constitución y los Estatutos de autonomía. Pero tal duda no tiene razón de ser si se interpreta la facultad de requerir como un mecanismo de comunicación entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que en ningún caso pueda conferirse a dicho requerimiento carácter vinculante ni genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta deriva (SSTC 4/1981: 6/1982, fundamento jurídico 7.: 76/1983, fundamento jurídico 12)".

⁶⁷⁹ Acuerdo CTU 6 de noviembre de 2007. F.J.7º, DOCV núm. 5819 de 1 de agosto de 2008: *"La aprobación de este Plan Parcial exige verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 1 de*

Castellón de 6 de noviembre de 2007, por el que se aprueba definitivamente la Homologación y Plan Parcial residencial La Foia del municipio de Torreblanca (Castellón).

B. - El **Fundamento Jurídico Cuarto del citado Auto de 15.01.2007**, valora la incidencia de los informes del organismo de cuenca para que la Sala pueda suspender un instrumento de planeamiento, distinguiendo los siguientes supuestos:

julio, precepto redactado por la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, (en adelante Ley de Aguas) y en el artículo 19.2 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje (en adelante LOTPP), ello en relación con la justificación de la suficiencia de recursos hídricos.

*Ciertamente, una ordenación sostenible del territorio debe estar supeditada a la disponibilidad del agua, de modo que **la aprobación de nuevos desarrollos urbanísticos exige la previa verificación de la existencia de recursos hídricos suficientes**. De este modo, y de conformidad con lo establecido en los citados preceptos legales, en la tramitación de los Planes urbanísticos que supongan incremento de la demanda de agua, ha de solicitarse de la Administración hidráulica un informe sobre la suficiencia de los recursos hídricos. Por otro lado, según el artículo 40.2 de la Ley de Aguas, la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite. De conformidad con ello, la política del agua ha de estar preferentemente al servicio del abastecimiento de agua a las poblaciones, si bien ello debe hacerse a través de una gestión racional y sostenible del recurso. El Plan Parcial que nos ocupa implica la creación de un nuevo sector de suelo urbanizable industrial, lo que ha determinado que se solicite de la Confederación Hidrográfica del Júcar informe sobre suficiencia de recursos hídricos*

*Esto resulta claramente insuficiente por cuanto del artículo 25.4 de la Ley de Aguas no se deduce que sea necesario acreditar la existencia de la concesión, **basta que se acredite la existencia física del agua y su disponibilidad: pero ésta puede presumirse tratándose de abastecimiento a las poblaciones que es el uso prioritario conforme al artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Aguas**. El precepto habla, en efecto, de existencia o inexistencia de recursos hídricos suficientes: sin que la Confederación Hidrográfica del Júcar haya probado la afectación a otros usos legalmente implantados a que alude el artículo 19.4 de la Ley de Ordenación del Territorio.*

En definitiva, la Comisión Territorial de Urbanismo, con el voto en contra del Vocal del Ministerio de Medio Ambiente, considera que en este caso sí se ha acreditado la existencia del recurso, por lo que procede aprobar definitivamente este expediente”.

- a) Informes vía silencio administrativo positivo: Tendrían este carácter todas aquellas solicitudes de informe al Organismo de Cuenca anteriores a la entrada en vigor de la Ley 11/2005, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En estos casos la dificultad para el Estado radica en oponerse a un Instrumento de planeamiento que cuenta con informe legal de carácter favorable al existir un principio general de que "nadie puede ir válidamente contra sus propios actos".
- b) Informes desfavorables vía silencio administrativo negativo del art. 25.4 en la redacción dada por la Disposición Final 1ª de la Ley 11/2005, de 12 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En este caso entiende la Sala que se hace difícil admitir que una Administración, en este caso el Estado pueda limitar las competencias de una Comunidad Autónoma o municipio con base en el "silencio administrativo negativo", pues para limitar una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa en qué modo y manera la actuación de una administración limita o cercena las competencias de otra administración.
- c) En caso de informes expresos, en cada caso en concreto se debe examinar la pugna o choque de intereses para resolver sobre la suspensión.

En efecto, el TSJCV considera que, a la hora de emitir informe el organismo de cuenca deberá hacerlo tomando como parámetros:

- a) *La Planificación Hidrológica y*
- b) *Los Estudios sobre Aguas en la Comunidad Valenciana*⁶⁸⁰.

⁶⁸⁰ En ese apartado b) la citada STSJCIV de 15.01.2007 continua diciendo: "En este sentido cita la Directiva 200/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, que establece unos plazos, que actualmente ya han transcurrido, para recabar información y elaborar estudios sobre aguas superficiales y subterráneas. Si este aspecto de la Directiva se hubiera cumplido el

En definitiva, el alto tribunal valenciano no da por válidos informes que no se ajusten a los parámetros que se acaban de citar, ni a la administración hidráulica ni a las entidades colaboradoras o empresas.

C.- El **Fundamento Jurídico Quinto** del precitado Auto establece una cuestión, a mi juicio fundamental en este asunto, como es el contenido mínimo de los informes de las Empresas Suministradoras de Agua, y es el siguiente:

1. Titularidad de los pozos
2. Disponibilidad presente o futura del agua de los mismos.
3. Aforo, para saber la cantidad de agua y la previsión del artículo 52.2 del TR de la Ley de Aguas y 84 del Reglamento según se sobrepasen o no los 70000 metros cúbicos de volumen anual.
4. Calidad de las aguas teniendo en cuenta que en este caso son para consumo humano⁶⁸¹.
5. Necesidad o no de tratamiento.
6. Necesidad o no de hacer obras de infraestructuras.

2. *El Auto del TSJCV de 1.03.2007. Recurso núm. 1/1003/2006. (2º Auto Plan Parcial sector “El Pinaret” de Ador)*

Continuando con el análisis para la acreditación de recursos hídricos para la aprobación del planeamiento urbanístico, considero necesario analizar este segundo

Organismo de Cuenca debería contar con gran información sobre todas las aguas de la Comunidad Valenciana, superficiales, y subterráneas, su calidad, usos, etc, y contaría con todos los elementos para hacer un informe completo, y además, toda esta información debería estar al alcance de todos, Generalitat, Municipios, Entidades Gestoras y particulares”.

⁶⁸¹ En ese punto 4 la citada STSJCIV de 15.01.2007 dispone: “La calidad de suministro de suministro humano en el fondo determinará la cantidad de agua disponible para este uso esencial, el art. 40.1.a) del Decreto 67/2006 se remite al Real Decreto 140/2003 de 7 de febrero, desarrollado en la Orden SCO/1 591/2005, de 30 de mayo, sobre el Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo y el Plan de Autocontrol aprobado por las Autoridades Sanitarias. La normativa sobre la calidad de las aguas en la Comunidad Valenciana ha sido desarrollada por Decreto 58/2006, de 5 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano”.

auto dictado en el procedimiento judicial contra la aprobación del Plan Parcial del sector El Pinaret, tras concretarse en el Fundamento de Derecho Primero que el informe de la CHJ no tiene carácter vinculante, en los siguientes fundamentos jurídicos hace hincapié en el hecho de que la Confederación es la que conoce o debería conocer los datos precisos sobre los recursos físicamente existentes y la efectiva disponibilidad de recursos hídricos de acuerdo con el Plan Hidrológico, máxime en los casos en los que se discute la existencia de recursos hídricos para el abastecimiento a las poblaciones que es el uso del agua que goza de prioridad *ope legis* (art.60 TRLA). Así, las Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 61/2002 y 227/91 afirman que corresponde a la administración la carga de la prueba cuando se trata de datos que debería poseer. Resulta insuficiente que los informes de la CHJ sólo se refieran a los aprovechamientos concedidos o en tramitación, habida cuenta que del art. 25.4 TRLA no se deduce que sea necesario acreditar la existencia de concesión, basta que se acredite la existencia física del agua y su disponibilidad.

Consiguientemente, en el caso examinado en este auto, habiéndose aportado un informe de la entidad gestora que acredita la existencia física de agua y no habiendo acreditado la CHJ *prima facie* su no disponibilidad, el *fumus* juega en este caso a favor de la no adopción de la medida cautelar porque no existe apariencia suficiente de buen derecho de la Administración recurrente, esto es, el Ministerio de Medio Ambiente-CHJ, a la vista de la existencia de una acreditación mínima de recursos hídricos.

3. *El Auto del TSJCV de 30.05.2007. Recurso núm. 1/59/2007. (Asunto Plan Parcial Realenc de Carcaixent)*

En primer lugar, considero oportuno indicar que este auto mantiene exactamente los mismos fundamentos jurídicos que el Auto de “Ador” de fecha 15.01.2007, analizado anteriormente, a excepción del Fundamento Jurídico Quinto, en el que, tras

examinar tanto el informe de la entidad gestora como el informe desfavorable de la Confederación llega a la siguiente conclusión:

- El informe emitido por Aguas de Valencia de 5.06.2006 complementado por otro emitido el 31.01.2005, cumple estrictamente el auto de esta Sala de fecha 15.01.2007 (recurso núm. 1003/2006), al tratarse de un informe razonado sobre existencia de agua, titularidad de los pozos, disponibilidad presente o futura, aforo y calidad de las aguas, necesidad o no de tratamiento, obras de infraestructuras necesarias.
- El informe de la Confederación se basa en los parámetros siguientes: a) las empresas suministradoras carecen de idoneidad y b) no se dispone de documentación necesaria. Estos dos parámetros son rebatidos por la Sala indicando con respecto al primer punto que no es que las empresas gestoras carezcan de idoneidad para la emisión de informes, sino que efectivamente su informe no puede sustituir al de la Confederación, y con respecto al segundo punto incide en el hecho de que la Confederación no informa de qué documentación es necesaria, ya que su informe no debe pronunciarse sobre el proyecto sino sobre la existencia de agua o las circunstancias concretas sobre su falta de disponibilidad.

En efecto, dado que el proyecto claramente dice que se suministrará de la red municipal y el informe de Aguas de Valencia especifica la disponibilidad presente y futura, y gozando, por tanto, los instrumentos de planeamiento de presunción de legalidad y no habiendo desvirtuado mínimamente ni demostrado el *periculum in mora* la Sala denegó la suspensión solicitada del acuerdo impugnado. En resumen, sentado lo anterior cabe concluir lo siguiente:

Del mismo modo, la aplicación rigurosa de la doctrina en materia de recursos hídricos del TSJCV, Autos de 15.01.2007, 1.03.2007 y 30.05.2007, a mi juicio, conduce a reconocer que **no es necesario acreditar la existencia de concesión, basta que se acredite la existencia física del agua y su disponibilidad**. Asimismo, procede recordar el Auto del TSJCV de fecha 1.03.2007, según el cual del art. 25.4

del TRLA no se deduce que sea necesario acreditar la existencia de concesión, basta que se acredite la existencia física del agua y su disponibilidad.

Sentado lo anterior, según los Autos analizados del TSJCV de 15.01.2007, 1.03.2007 y 30.05.2007, el organismo de cuenca competente, en cumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, debería conocer los recursos físicamente existentes y la disponibilidad de los mismos, para, ante una demanda concreta y determinada, valorar la suficiencia de recursos hídricos, de modo que, disponiendo de todos los datos necesarios, como es el caso, la Confederación está en disposición de emitir su informe.

Con todo, careciendo del informe favorable de la CHJ y dándose la circunstancia de que la misma dispone de los datos necesarios para emitirlo y habiéndose acreditado la existencia física de agua, resulta de aplicación los Autos, anteriormente reseñados, de fecha 15.01.2007 y de 30.05.2007 del TSJCV según el cual para limitar una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa en qué modo y manera la actuación de una Administración limita o cercena las competencias de otra Administración, pues en este caso, la no emisión de informe favorable de la CHJ, a pesar de la existencia física de agua y de su disponibilidad, limita las competencias de la Administración autonómica para la resolución definitiva de un expediente urbanístico.

Asimismo, parece oportuno advertir sobre el informe de la CHJ en proyectos urbanísticos afectantes a suelo urbano, que el art. 25.4 TRLA, aprobado por RDL 1/2001 de 20 de julio, exige informe de la Confederación Hidrográfica competente para los planes urbanísticos, únicamente cuando comporten nuevas demandas de recursos hídricos, en consecuencia, cuando se trate de un suelo urbano contemplado en el plan general o estructural de un municipio y que no incrementa la edificabilidad prevista, por ende, no puede entenderse que esa actuación urbanística comporte nueva demanda de recursos hídricos, no resultando de aplicación el citado precepto.

En ese sentido, se ha pronunciado el TSJCV en su Auto de 22 de septiembre de 2008, por el que se declara la inadmisión del recurso interpuesto por la Delegación de

Gobierno en la Comunidad Valenciana contra el acuerdo de la CTU de Valencia de fecha 5 de diciembre de 2007, por el que se supeditaba la aprobación definitiva del Plan de Reforma Interior “Masías” del municipio de Moncada (Valencia), al cumplimiento de una serie de condicionantes, con base al siguiente fundamento “*que la zona objeto de debate ya estaba clasificada como suelo urbano y con la previsión de construcción de viviendas, por tanto, prima facie, no se acreditan nuevas demandas de agua*”. Y en la misma línea, las sentencias núm. 144 de 20 de febrero de 2009, referente al Plan de Reforma Interior “Tornetes” del municipio de Llocnou de Sant Jeroni (Valencia) y núm. 1688 de 30 de noviembre de 2009, relativa a la impugnación del acuerdo de la CTU de Valencia por el que se aprueba definitivamente la Homologación y PRI UE-14 “Topairet Industrial” del municipio de Benaguasil (Valencia).

En otro orden, considero que los informes desfavorables extemporáneos emitidos por la CHJ a partir de julio de 2006 (fecha en la que se impugna por la confederación el infrascrito Plan Parcial de Ador) basan exclusivamente su carácter negativo en que el municipio no dispone de concesión administrativa sobre los caudales derivados del incremento de población con motivo de la aprobación definitiva del expediente, y, a mi juicio, basar el carácter desfavorable exclusivamente en la no existencia de concesión aprobada no se ajusta a lo establecido en el art. 25.4 de la Ley de Aguas, dado que el informe de ese artículo ha de versar, no únicamente sobre si existe ya a disposición del promotor del plan una concesión u otro título de derecho inscrito en el Registro de Aguas con caudal suficiente para satisfacer la nueva demanda, sino sobre si existen recursos hídricos suficientes que estén asignables para atender esa necesidad (lo que requerirá, de no existir previa concesión u otro título de derecho, la tramitación posterior de la correspondiente concesión) o si existe un suficiente compromiso de ejecución de una infraestructura generadora del recurso hídrico, y si ello es compatible con la planificación hidrológica.

En resumen, en mi opinión, un informe desfavorable del organismo de cuenca basado exclusivamente en la inexistencia de una concesión o derecho adquirido no

daría cumplimiento a la exigencia del art. 25.4 LA, dado que lo que este artículo prevé es que el organismo de cuenca emita un "informe" sobre si existe o no recurso asignable suficiente, no un "certificado" de la existencia de una previa concesión o título administrativo inscrito en el Registro de Aguas que ampare el posible incremento del consumo del agua. Y, como apuntan AGUDO GONZÁLEZ⁶⁸² y PLAZA MARTÍN⁶⁸³ para que *"pueda aprobarse una concesión de agua es requisito lógico imprescindible que previamente haya un recurso hídrico disponible y suficiente sin conceder y sin otro derecho adquirido: sólo se puede conceder un recurso disponible preexistente y no concedido"*.

De hecho, a mi juicio, el que pueda aprobarse definitivamente el Plan sin que exista la previa concesión es algo aceptado por la misma CHJ, dado que en su modelo de documentación exigible a los *"actos y planes que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, o que comporten nuevas demandas de recursos hídricos"*, que figura en su página web⁶⁸⁴, entiende que puede emitir informe favorable sin concesión aprobada si el procedimiento de concesión ha superado determinados trámites.

Sin embargo, siguiendo a CANTÓ LÓPEZ⁶⁸⁵, el que, acreditada la existencia del recurso, sea posible la aprobación definitiva del Plan no quiere decir que, ya en fase de ejecución, el Ayuntamiento no deba de obtener los títulos administrativos necesarios para poder utilizar tales recursos.

⁶⁸² AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Universidad Autónoma de Madrid, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid, 2007, pág.186 y ss.

⁶⁸³ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos...* op.cit., págs. 63 y ss.

⁶⁸⁴ Confederación Hidrográfica del Júcar, MAGRAMA, disponible en: <http://www.chj.es/es-es/Organismo/Paginas/Organismo.aspx>, (consultada el 1 de abril de 2011).

⁶⁸⁵ CANTÓ LÓPEZ, M^a. T., *La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos*, Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), julio 2013, disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cla-garantia-de-disponibilidad-de-recursos-hidricos-en-la-aprobacion-definitiva-de-los-planes-urbanisticos%e2%80%9d/> (consultada el 8 de septiembre de 2013), pág.10.

En síntesis, como apunta NARBÓN LAÍNEZ⁶⁸⁶ el TSJCV viene entendiendo que son inadmisibles los recursos interpuestos contra los actos de aprobación supeditada del planeamiento, dado que ese acto administrativo “*per se*” no puede alcanzar ninguna eficacia al ser un acto de trámite y, por tanto, no es susceptible de recurso contencioso-administrativo, tal como considera el TSJCV en su sentencia núm. 152, de 20 de febrero de 2009, recaída en el recurso 59/2006 interpuesto contra la aprobación supeditada del Plan Parcial El Realenc del municipio de Carcaixent (Valencia), y la sentencia núm. 391 de 2 de abril de 2009, recaída en el recurso 617/2007 interpuesto contra la aprobación supeditada del Plan General del municipio de Enguera (Valencia).

C. La jurisprudencia del Tribunal Supremo

En este punto, en materia de acreditación de la disponibilidad de recursos hídricos, debe señalarse que el Tribunal Supremo se aleja y disiente de la jurisprudencia dictada por el tribunal superior de justicia valenciano, dado el **carácter preceptivo y vinculante** que atribuye al informe acerca de la suficiencia de recursos hídricos a emitir por los Organismos de Cuenca, y, que el mismo no puede ser sustituido por el de las llamadas "entidades colaboradoras autorizadas", en sentencias de 21 de octubre de 2009 (Rec. núm. 5206/2008), 9 de febrero de 2010 (Rec. núm. 2161/2008), 24 de abril de 2012, (Rec. núm. 2263/2009), 25 de septiembre de 2012 (Rec. núm. 3135/2009) y 30 de septiembre de 2013 (Rec. núm. 5208/2010), y, **entre todas, la STS de 18 de marzo de 2013**, Ponente D. Mariano de Oro-Pulido López, Recurso núm. 3310/2011, cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone⁶⁸⁷:

⁶⁸⁶ NARBÓN LAÍNEZ, E., *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible, especialmente en materia de recursos hídricos*, en LORENTE PINAZO, J., (coord.), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana (libro homenaje a José Luis Lorente Tallada)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 271 y ss.

⁶⁸⁷ Por su interés reproducimos el FJ 4º in fine de la STS de 18 de marzo de 2013:

“F.J. QUINTO.-

1º) No cabe aducir que mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere, ab initio, el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, **no hay**

“Debiéndose tener en cuenta que en el ínterin se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, cuya disposición adicional segunda, apartado 4 º, establece lo siguiente:

“La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales”.

Norma, esta última, cuya aplicabilidad al urbanismo valenciano fue expresamente asumida por el legislador de esta Comunidad Autónoma, mediante la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, que en su artículo 83.2 (en su redacción aplicable, anterior a su reforma en 2010) establece que **el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a “informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias”,** y en el apartado siguiente, 3º, añade que **“en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la Administración general del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable”.**

Ha de tenerse en cuenta, en fin, el **artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que en su redacción inicial,** vigente hasta su modificación por obra de la disposición adicional 8ª de la Ley autonómica 16/2005, establecía en su párrafo 1º que **“la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados”,** añadiendo en el párrafo 2º que **“el informe previo deberá emitirse en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin que el organismo de cuenca se hubiera pronunciado al respecto se entenderá otorgado en sentido favorable”** (la modificación de 2005 suprimió la expresión “favorable” del primer párrafo y modificó el párrafo 2º, que quedó redactado en los siguientes términos: **“Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia”**)”.

obligación de requerir el informe ahí contemplado en casos como el presente .

Tal objeción (la necesidad de un desarrollo reglamentario para que la Ley adquiriera operatividad en este punto) podría ser predicable dialécticamente de otros supuestos, pero no de los que ya están descritos e individualizados de forma suficiente en la norma legal; y desde luego tal objeción no puede sostenerse respecto del supuesto específico que examinamos, **toda vez que la referencia del precepto legal a la necesidad de emitir el informe estatal sobre suficiencia de recursos respecto de los planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales " que comporten nuevas demandas de recursos hídricos "**es tan precisa, clara y rotunda que adquiere plena virtualidad por sí misma en cuanto impone la necesidad de solicitar y obtener tal informe, y por eso mismo hace innecesaria y superflua una concreta previsión reglamentaria de desarrollo de la Ley que especifique la necesidad de informe respecto de tales planes.

Por lo demás , la exigibilidad del informe para estos supuestos de planes que comporten un incremento del consumo de agua viene dada en todo caso por el artículo 19.2 de la Ley autonómica 4/2004, que ya desde su redacción inicial, y también tras su reforma de 2005, lo exige en términos tajantes (la reforma de 2005 afectó a otros aspectos pero no al de la propia exigibilidad del informe, sin que el mismo pueda ser sustituido por el de las llamadas "entidades colaboradoras autorizadas"....).

-
- 3º) **El informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo**, en cuanto que es de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana."

En resumen, a mi juicio, interesa ante todo recordar que la doctrina del alto tribunal que hemos expuesto basada en el carácter perceptivo del informe sobre la disponibilidad de recursos hídricos para la aprobación del planeamiento urbanístico, ha supuesto la anulación de numerosos planes generales, planes parciales y demás instrumentos aprobados definitivamente por la Generalitat Valenciana que no contaban con el informe del organismo de cuenca competente, y, en consecuencia, han tenido que someterse de nuevo al trámite de aprobación definitiva, previa emisión

del informe favorable en materia de recursos hídricos por el organismo de cuenca competente.

5.17.3 Las recientes actuaciones de la Comisión Europea. El incumplimiento de las Directivas de aguas residuales y sobre la planificación hidrológica

Como epígrafe final de este tema, considero de interés dedicar un apartado final al incumplimiento de España de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente, lo que llevó a la Comisión Europea en sesión de 16 de junio de 2011 a denunciar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por haber infringido dos normas del derecho comunitario medioambiental. En el primer asunto, la Comisión Europea ha elaborado un informe⁶⁸⁸, dado que España no garantiza el tratamiento correcto de las aguas residuales procedentes de aglomeraciones de más de 10.000 habitantes que se vierten en zonas sensibles. La falta de sistemas de tratamiento adecuado, que deberían existir desde 1998, representa un riesgo para la salud humana, las aguas continentales y el medio marino. La lentitud de los avances registrados por España ha llevado a la Comisión, previa recomendación de Janez Potočnik, Comisario europeo de Medio Ambiente, a elevar el asunto ante el Tribunal de Justicia de la UE.

En el segundo asunto, continuando con el indicado informe, España no ha presentado a la CE sus planes de gestión de las cuencas hidrográficas. Esos planes, que debían adoptarse el 22 de diciembre de 2009 a más tardar, son esenciales para alcanzar el objetivo de la UE de un buen estado de las aguas europeas para 2015. Así, España adoptó únicamente un plan hidrológico en plazo, por lo que la Comisión ha llevado a ese país ante el TJUE.

⁶⁸⁸ *Medio ambiente: la Comisión lleva a España ante el Tribunal por las aguas residuales urbanas y los planes hidrológicos de cuenca*, European Commission, Comunicado de prensa, junio 2011, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-729_es.htm, (consultada el 26 de junio de 2011).

A. El deficitario tratamiento de las aguas residuales urbanas

Según establece la legislación comunitaria sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, como dispone el referido informe de la CE de junio de 2011, las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes tenían que disponer de sistemas de recogida y tratamiento de sus aguas residuales como máximo en el año 1998. Los Estados miembros tienen que garantizar que el agua que entre en los sistemas de recogida se someta a un tratamiento que se ajuste a las normas de calidad más rigurosas (el llamado tratamiento terciario) para eliminar los nutrientes antes de su vertido en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental.

Respecto a España, al menos 39 ciudades de ese tamaño vierten sus aguas residuales urbanas en zonas sensibles o potencialmente sensibles desde el punto de vista medioambiental sin un tratamiento adecuado, por ello, la Comisión envió a España un dictamen motivado el 1 de diciembre de 2008 instándola a cumplir los requisitos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁶⁸⁹. España ha registrado progresos desde entonces, pero transcurridos trece años, desde el final del plazo (1998 a 2011), su cumplimiento global sigue siendo deficiente, por lo que la Comisión ha decidido llevar este asunto ante el TJUE. En este punto, nos remitimos al epígrafe precedente sobre la gestión de las aguas residuales.

⁶⁸⁹ La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas dispone que los Estados miembros deben garantizar que las aglomeraciones (ciudades, urbanizaciones, etc.) recojan y traten correctamente sus aguas residuales urbanas. Las aguas residuales no tratadas pueden quedar contaminadas por bacterias y virus nocivos y representar, por lo tanto, un riesgo para la salud pública. También contienen nutrientes como el nitrógeno y el fósforo, que pueden dañar el agua dulce y el medio marino al facilitar el crecimiento excesivo de las algas, las cuales impiden el desarrollo de otros seres vivos, en un proceso denominado eutrofización.

B. El retraso de los planes hidrológicos de cuenca

En primer lugar, para abordar este asunto, la Directiva Marco del Agua dispone la publicación por los Estados miembros de planes hidrológicos para cada cuenca fluvial antes del 22 de diciembre de 2009. España debía adoptar 25 planes en total, pero únicamente se adoptó y notificó uno en plazo, el Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña. Pese a apercebimientos anteriores, como los planes no se habían adoptado casi un año y medio después de finalizado el plazo, la Comisión decidió llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE⁶⁹⁰.

En efecto, como destaca PLAZA MARTÍN⁶⁹¹ el retraso en la presentación de los planes hidrológicos de cuenca pone en peligro el objetivo de la Directiva Marco del Agua, que es conseguir su buen estado ecológico y químico para 2015. Según la clasificación de la Directiva, el «buen estado» se define como un ligero desvío respecto a las normas de referencia que refleje la inexistencia o el escaso grado de presión humana en lo relativo a la abundancia de flora y fauna acuáticas, la disponibilidad de nutrientes, los niveles de salinidad y temperatura y la presencia de contaminantes químicos preocupantes. Los planes hidrológicos de cuenca aportan una perspectiva global de los principales problemas de cada cuenca hidrográfica y deben constar de las medidas concretas necesarias para conseguir los objetivos de calidad medioambiental.

Finalmente, pese al considerable retraso, tras la aprobación por el Consejo de Ministros en sesión de 11 de julio 2014 de los Planes Hidrológicos del Segura y del Júcar, tal como dispone el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio

⁶⁹⁰ En abril de 2011 la Comisión decidió llevar a otros cuatro Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Grecia y Portugal) ante el Tribunal por no haber adoptado sus planes hidrológicos de cuenca.

⁶⁹¹ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos...* op.cit., pág. 66.

Ambiente⁶⁹²(MAGRAMA) ha finalizado el primer ciclo de planificación hidrológica efectuado de acuerdo con la Directiva Marco del Agua, con la excepción de los Planes correspondientes a las demarcaciones canarias.

A continuación se relacionan, según datos obtenidos en la misma página indicada del MAGRAMA, los planes de cuenca de sus correspondientes organismos de cuenca y administraciones hidráulicas.

- *Planes hidrológicos de demarcaciones intercomunitarias*
 - Plan Hidrológico del Miño-Sil. Confederación Hidrográfica del Miño-Sil
 - Plan Hidrológico del Cantábrico Occidental. Confederación Hidrográfica del Cantábrico
 - Plan Hidrológico del Cantábrico Oriental⁶⁹³. Confederación Hidrográfica del Cantábrico
 - Plan Hidrológico del Duero. Confederación Hidrográfica del Duero
 - Plan Hidrológico del Tajo. Confederación Hidrográfica del Tajo
 - Plan Hidrológico del Guadiana. Confederación Hidrográfica del Guadiana
 - Plan Hidrológico del Guadalquivir. Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
 - Plan Hidrológico del Segura. Confederación Hidrográfica del Segura
 - Plan Hidrológico del Júcar. Confederación Hidrográfica del Júcar
 - Plan Hidrológico del Ebro. Confederación Hidrográfica del Ebro
 - Plan Hidrológico de Ceuta⁶⁹⁴. Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
 - Plan Hidrológico de Melilla. Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

⁶⁹² *Planes de cuenca en vigor*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/planes-cuenca/>, (consultada 12 de mayo de 2015).

⁶⁹³ *Planes de cuenca en vigor*,... op.cit., “La Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental integra un ámbito de competencia estatal y otro correspondiente a las cuencas intracomunitarias del País Vasco. La elaboración de la parte del Plan correspondiente a dicho ámbito es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

⁶⁹⁴ Las **Demarcaciones Hidrográficas de Ceuta y Melilla** están adscritas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que ejerce las competencias de su administración hidráulica, y por tanto elabora los correspondientes Planes Hidrológicos.

- *Planes hidrológicos de demarcaciones intracomunitarias*
 - Plan Hidrológico de Galicia Costa. Aguas de Galicia
 - Plan Hidrológico del Distrito Fluvial de Cataluña. Agencia Catalana del Agua
 - Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía
 - Plan Hidrológico del Tinto, Odiel y Piedras. Plan Hidrológico del Guadalete y Barbate
 - Plan Hidrológico de las Islas Baleares. Dirección General de Recursos Hídricos. Gobierno de las Islas Baleares⁶⁹⁵

Respecto a los planes hidrológicos de las siete demarcaciones canarias, de características específicas y complejas en su tramitación, derivadas principalmente de sus implicaciones con la legislación canaria en materia de ordenación del territorio, se encuentran en distintas fases de elaboración, y, en consecuencia, hasta su aprobación definitiva permanecen vigentes los Planes Hidrológicos Insulares aprobados entre 1997 y 2003.

En resumen, según el Ministerio⁶⁹⁶ competente en materia de recursos hídricos la situación de los planes hidrológicos en España es la siguiente:

- El único Plan Hidrológico cuyo territorio es estructuralmente deficitario, sea cual sea la óptica de análisis, es el correspondiente a la cuenca del Segura. Esta situación sólo puede ser superada incrementando las aportaciones externas que actualmente recibe.
- En las cuencas de Guadiana, Sur, Júcar y Ebro existen sistemas de explotación que se encuentran también en situación de escasez estructural,

⁶⁹⁵ Cito para la puesta al día de esta materia, el reciente *Real Decreto 701/2015, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears*, BOE núm. 171, de 18 de julio de 2015.

⁶⁹⁶ *Libro blanco del Agua...* op.cit., pág.40.

aunque no lo esté el conjunto del territorio del Plan Hidrológico correspondiente.

- En el territorio de los Planes de cuenca del Guadalquivir, Sur, Júcar, Ebro, cuencas internas de Cataluña, Baleares y Canarias existen sistemas de explotación en situación de escasez coyuntural. En el caso del Júcar y del Sur, esta situación afecta prácticamente a todos los sistemas y, además, a la globalidad de sus Planes Hidrológicos, por lo que la posibilidad de efectuar reequilibrios internos se ve muy dificultada.

En definitiva, considero de interés poner de relieve que de los 25 planes hidrológicos de cuenca que España debía haber adoptado con anterioridad al 22 de diciembre de 2009, conforme a lo dispuesto en la DMA, únicamente un plan fue aprobado en plazo. No obstante, posteriormente han sido aprobados 18, quedando únicamente pendientes los planes de las siete demarcaciones canarias, y, a mi juicio, es de esperar que las previsiones de los nuevos planes se ejecuten en breve, dada la problemática, como hemos tratado en epígrafes precedentes, que ha generado en materia de planificación urbanística el incumplimiento de los planes hidrológicos de cuenca españoles.

CONCLUSIONES

Primera

La aplicación inadecuada y tardía, en algunos casos, del Derecho de la UE en materia de medio ambiente por parte de los Estados miembros ha sido determinante, entre otras cuestiones, como factor restrictivo en el avance de la política ambiental europea, y, en nuestro caso, española y valenciana.

Ello, unido a un problema de precisión o de omisión conceptual que dificulta el entendimiento e interpretación de la normativa de la evaluación ambiental (EA), al haberse detectado el uso de términos, como órgano sustantivo u órgano ambiental, sin establecerse previamente su definición, lo que sin duda, supone una limitación para la comprensión de cualquier texto legal.

En el caso concreto de la legislación urbanística valenciana, la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) no contiene una definición de planes y programas, lo que sigue generando confusión respecto a qué instrumentos están sometidos a evaluación ambiental estratégica (EAE).

En síntesis, analizada la evolución, relevancia y complejidad que ha ido adquiriendo la evaluación ambiental, pese a la mayor “consistencia” de la Directiva de la evaluación ambiental estratégica (EAE) con respecto a su predecesora, Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), los problemas conceptuales de trasladar algunos términos a la norma estatal y las deficiencias técnicas que complican la correcta adaptación de sus reglas al derecho interno de cada Estado miembro, debe colegirse que las futuras directivas deben avanzar en su concreción pues han de permitir replantear el modelo teórico y práctico de la legislación de evaluación ambiental.

Segunda

Transcurridos treinta años desde la aprobación de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), la acción medioambiental europea ha pasado de un enfoque corrector de determinados problemas específicos a un enfoque más transversal, preventivo e integrado fundamentado en un nuevo paradigma, el desarrollo sostenible.

Así, este término ya se incluyó entre los objetivos de la Unión europea en el Tratado de Ámsterdam en 1997, reforzando la integración de la protección del medio ambiente en las políticas comunitarias, debiendo resaltarse la valiosa aportación de este tratado al posibilitar que un Estado miembro aplique normas más estrictas que las normas armonizadas, siempre que sean compatibles con el Tratado y se comuniquen a la Comisión Europea.

Con anterioridad, uno de los compromisos de la Carta de Aalborg de 1994 fue la consecución de una ocupación del suelo sostenible, y llama poderosamente la atención que, ya en aquella fecha, se reconociera la importancia de aplicar unas políticas eficaces de ordenación del territorio que implicaran una evaluación ambiental estratégica de todos los planes, que, sin duda, supuso el sustrato de lo que posteriormente derivaría en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conocida como de evaluación ambiental estratégica (EAE).

Con todo, el desarrollo sostenible, término un tanto manido, se manifiesta como principio que fundamenta el Derecho Ambiental europeo y el estatal de los Estados miembros, como disciplina jurídica caracterizada por su creciente complejidad, tecnificación y multidisciplinariedad.

En el caso de la Comunidad Valenciana, el Preámbulo de la Ley 4/2004, de 30 de junio, del Consell, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), ya

citaba el desarrollo sostenible como principio inspirador del urbanismo valenciano, en un claro intento de acoger el espíritu de la normativa medioambiental europea. Sin embargo no resulta arriesgado afirmar que, en la práctica, ha quedado desvirtuado, en buena medida, por el desmesurado desarrollo de suelo en esta Comunidad durante el periodo 1997-2007.

En efecto, el principio de sostenibilidad que en su formulación parecía un tanto quimérico, con el transcurso del tiempo ha devenido en uno de los principios fundamentales de las políticas europeas en materia de medio ambiente y, en nuestro caso, españolas y regionales, aunque puede decirse que con algunos planteamientos urbanísticos ha perdido identidad.

Igualmente, uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención, por lo que el derecho de la Unión Europea debe reforzar el procedimiento de la evaluación ambiental, y de manera correlativa el derecho interno de cada Estado miembro, para tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

Sin duda los principios medioambientales europeos que emanan de los distintos tratados internacionales, y que rigen la política europea en materia de medio ambiente, son de indiscutible valor normativo por su finalidad protectora del medio ambiente, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas, pero que en la práctica aún es necesario un avance importante en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España y de la Comunidad Valenciana, algunos procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales.

En síntesis, la evaluación ambiental prevista en la Directiva de la evaluación de impacto ambiental, aplicada tanto a proyectos como a planes y programas hasta la aprobación en el año 2001 de la Directiva de la evaluación ambiental estratégica, instauró un instrumento preventivo indispensable para establecer las bases de una política ambiental común para todo los Estados miembros, considerando la

racionalización y la ponderación del desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales, debiendo, desde mi punto de vista, avanzarse en la aplicación de la evaluación ambiental como procedimiento garante de la planificación sostenible del territorio.

Tercera

En el ámbito territorial objeto de estudio, debe destacarse que la aprobación de la ley valenciana de evaluación de impacto ambiental, Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y su posterior reglamento, constituyó un aldabonazo en el campo administrativo del Derecho Ambiental, y, sin duda, **por primera vez en Europa, una administración plasmaba en un marco jurídico una de las doctrinas de protección ambiental más ambiciosa e innovadora: la instauración de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, del planeamiento urbanístico y de la ordenación territorial.**

En efecto, la Comunidad Valenciana fue pionera en España, (como también lo fue hace 20 años en el ámbito del urbanismo con la promulgación de Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística), en aplicar criterios de sostenibilidad y medioambientales para la tramitación y aprobación de planes de ordenación del territorio y urbanísticos, aunque en algunas actuaciones, puede afirmarse que no se han visto reflejados o plasmados estos avanzados principios ambientales por un uso inadecuado de la normativa en la materia.

Cuarta

Desde el punto de vista conceptual, en coherencia con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica instaurado por la Directiva 2001/42/CE, como proceso

administrativo instrumental de la evaluación ambiental respecto del sustantivo de aprobación de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, debería agilizar la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, al identificarse y considerarse las afecciones y riesgos ambientales desde el primer momento de la toma de decisiones (planificación), en beneficio de plazos más cortos para la resolución definitiva de los planes.

En la práctica, esa agilidad en la tramitación del planeamiento derivada de la coordinación del procedimiento urbanístico con el ambiental, en la Comunidad Valenciana no se ha conseguido todavía con plena eficacia al transponerse tardíamente la Directiva de la evaluación ambiental estratégica (Directiva EAE de 2001) al derecho estatal en 2006, y en el ámbito autonómico valenciano hasta la promulgación de la nueva Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

En efecto, la ausencia de texto legal en la Comunidad Valenciana hasta el año 2014, con la aprobación de la LOTUP, reguladora *ex novo* de la coordinación del procedimiento de evaluación ambiental con el urbanístico, ha dificultado la aplicación del preceptivo procedimiento de la evaluación ambiental estratégica implantado en España desde 2006 por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE).

En síntesis, la incorporación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica a la nueva normativa urbanística valenciana ha elevado ese proceso a categoría legal, se ha corregido una prolongada disfunción procedimental en cuanto a la tramitación del planeamiento urbanístico, dado que la primigenia ley de evaluación ambiental estratégica, la Ley 9/2006, de 28 de abril, no fue incorporada al ordenamiento jurídico de la Comunidad Valenciana, y transcurridos ocho años, la LOTUP ha recogido, finalmente, las determinaciones normativas de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Evidentemente, no cabe duda que esta

regulación expresa de la EAE debe dotar de seguridad jurídica y debe facilitar la tramitación del planeamiento en el ámbito territorial objeto de estudio.

Ahora bien, cuestión distinta es que a nivel procedimental se produzca una mayor celeridad o se logre una reducción de plazos, debido a que con la regulación de la nueva ley urbanística valenciana en el trámite de aprobación del planeamiento debe efectuarse *per se* consulta al órgano ambiental, lo que merma la agilidad del procedimiento de tramitación de los planes.

Quinta

Cabe destacar que la LOTUP hace una apuesta clara por una planificación a escala supramunicipal, que, bien articulada por los poderes públicos y el planificador, puede resultar claramente beneficiosa para los pequeños-medianos municipios o para zonas rurales, por la optimización de servicios, dotaciones y equipamientos públicos, actuaciones industriales que afecten a varios municipios....etc., pudiendo ejercer sus competencias urbanísticas o encomendarlas a consorcios interadministrativos.

Otra cuestión reseñable que puede resultar eficaz, con la condición de que se lleve a cabo una aplicación rigurosa por la administración urbanística, como medida disuasoria de eventuales propuestas desmesuradas, es la declaración de inadmisión por el órgano ambiental en el plazo de 30 días en base a la inviabilidad ambiental o insuficiencia documental de la actuación proyectada.

Asimismo, la nueva ley urbanística valenciana prevé la caducidad del Documento de Alcance (DA) si en el plazo de 2 años desde su notificación al órgano promotor, ampliables otros dos años de manera motivada, no se remite al órgano ambiental la documentación necesaria para continuar con el proceso de EA.

Igualmente, también regula *ex novo* la caducidad del Informe Ambiental Estratégico (IAE) y de la Declaración Ambiental Estratégica (DAE), si en el plazo de 4 años desde su publicación en el DOCV no se procede a la aprobación o ejecución del plan, respectivamente, lo que, podemos afirmar, puede evitar la aprobación definitiva

de algunas propuestas de planeamiento que hayan quedado superadas con el transcurso del tiempo por nuevas figuras de protección ambiental en la zona de actuación (Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORNs), Planes Rectores de Usos y Gestión (PRUGs), planes de acción territorial sectorial (PAT de la Huerta, PAT del Paisaje, PAT de infraestructuras, protección de especies de fauna y flora.....etc.).

En todo caso, para una efectiva aplicación del plazo de vigencia de las declaraciones ambientales estratégicas, deberán publicarse estas resoluciones, dado que en la práctica es habitual que se apruebe definitivamente el plan y se publique el acuerdo aprobatorio, sin que previamente se haya publicado el informe ambiental del plan en cuestión, por lo que, en estos supuestos, quedaría desvirtuada la finalidad de esta previsión legal.

Finalmente, otra de las cuestiones analizadas y, según mi punto de vista, plausibles de la nueva ley urbanística valenciana es la obligación de los Ayuntamientos de remitir a la administración autonómica competente en materia de urbanismo los planes de su competencia aprobatoria con anterioridad a su publicación, lo que deriva en que la Generalitat tenga actualizado el planeamiento de cada municipio, y además, implica un mecanismo de control para que los instrumentos urbanísticos aprobados por las Corporaciones locales no exceda de sus competencias, esto es, no afecte a la ordenación estructural.

Sexta

En base a mi propia experiencia al servicio de la Administración Ambiental me permito formular algunas observaciones procedimentales que, aunque parecen de orden menor, despliegan un no pequeño efecto en los procedimientos.

A partir de la aplicación de la evaluación ambiental estratégica y analizado el contenido de los Documentos de Referencia (DR) emitidos, debe regularse expresamente el formato de presentación de la documentación gráfica de los planes

ante el órgano ambiental, dado que facilita al planificador la elaboración de la planimetría y, en consecuencia, la posterior tramitación y aprobación de los planes.

En cuanto al último trámite para la entrada en vigor del planeamiento, debe publicarse en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana (DOCV) la documentación relacionada en el art. 56.1 LOTUP, que debe remitir el órgano sustantivo en el plazo de quince días desde el acuerdo aprobatorio del plan. Al respecto, debe indicarse que será difícil aplicar este plazo de 15 días cuando del acuerdo de aprobación del plan se derive la obligación de presentar un texto refundido por el órgano promotor, dado que en la praxis urbanística es lo más habitual, por lo que hubiera sido más acorde con la realidad que este plazo se hubiera contado a partir de la presentación de la documentación corregida en cumplimiento del acuerdo aprobatorio.

Además, el incumplimiento del deber de elaborar el informe de seguimiento de los planes impedirá promover modificaciones de los mismos, por lo que se trata de un trámite especialmente novedoso y necesario, ya que obliga al órgano promotor (normalmente será un Ayuntamiento) a cumplir con el deber de actualizar y facilitar determinada información urbanística y ambiental al órgano sustantivo (urbanismo).

Asimismo, cuando se trate de modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada y, por tanto, cuya competencia de aprobación definitiva corresponda a la administración local, aquellos Ayuntamientos que no hagan un uso adecuado de la norma será difícil de verificar la emisión del informe de seguimiento ambiental del plan estructural, a no ser que las Corporaciones locales remitan esas modificaciones puntuales de plan para su inscripción en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

Séptima

En referencia a las actuaciones territoriales estratégicas (ATEs), aunque la finalidad de este instrumento de ordenación del territorio sea la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, lo que puede considerarse muy loable

desde la óptica del interés público, la realidad es que puede hacerse un uso inadecuado de la ATE y, en consecuencia, pervertir el espíritu de esta previsión normativa, como en el supuesto de proyectos urbanísticos que quedaron paralizados por la situación económica de España a partir del año 2007, y que aprovechando la generosa regulación de este instrumento en la legislación valenciana, han sido reconvertidos a la figura de la actuación territorial estratégica.

Asimismo, a estas actuaciones se le dispensa de la revisión del plan general del municipio o municipios donde se ubique la ATE, alejándose del modelo de planificación territorial y urbanístico unitario y global iniciado con la Ley 4/2004, de 30 de junio, del Consell, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (art. 13.5 y 6 LOTPP), que obligaba a la revisión del planeamiento general del municipio cuando se desarrollaran ámbitos no previstos en las determinaciones de dicho plan, y además penalizaba dichas actuaciones con la obligación de ceder suelo no urbanizable protegido (SNUP) con cargo a la actuación proyectada.

Octava

Otra de las cuestiones analizadas de las actuaciones territoriales estratégicas y, desde mi punto de vista, susceptible de una mejor regulación en la nueva ley urbanística valenciana de 2014 (LOTUP), es la relativa a las penalidades por incumplimiento del promotor de las condiciones y plazos de ejecución suscritos, previéndose la sustitución como promotor o la caducidad de la ATE y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia al interesado.

Con todo, la declaración de caducidad supone la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de las previsiones del planeamiento aprobado junto a la ATE, en los términos que resuelva la consellería con competencia material. En este sentido, debe colegirse que habrá supuestos en que no sea posible revertir la actuación por estar las obras prácticamente finalizadas o en curso muy avanzado, pero en todo caso, el

incumplimiento por causa imputable al promotor conllevará la incautación de las garantías prestadas, pudiéndose dar la circunstancia que el importe garantizado no permita finalizar la actuación, con el consiguiente perjuicio causado a los propietarios cuando el promotor no ostente la propiedad de la totalidad de los terrenos.

Novena

Sin duda, la evaluación ambiental es el instrumento que debe acompañar al desarrollo sostenible e integrador, y su eficacia depende, primero, de que se sometan únicamente las actuaciones que puedan tener repercusiones en el medio ambiente, para dotar de precisión y eficacia al procedimiento, y, segundo, de la agilidad con que se tramite el procedimiento.

Así, una cuestión es la aplicación plena de la evaluación ambiental estratégica a los planes urbanísticos a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril (LEAE) que no contaban en fecha 21 de julio de 2006 (fecha máxima del régimen transitorio de la Directiva EAE) con resolución del órgano ambiental, y, por ende, con aprobación definitiva, y cuestión bien distinta son aquellos planes urbanísticos aprobados definitivamente con posterioridad al 21 de julio de 2006, pero que ya contaban con proceso de evaluación ambiental finalizado antes de la entrada en vigor de la LEAE, en el caso de la Comunidad Valenciana mediante la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Por tanto, en el caso de expediente urbanísticos en tramitación con Declaración de Impacto Ambiental formulada con anterioridad al 21 de julio de 2006, no parece lógico, aplicar la evaluación ambiental estratégica una vez finalizado el procedimiento de evaluación, dado que se produciría una duplicidad del trámite ambiental del plan, y se alargaría el procedimiento de aprobación definitiva de manera innecesaria.

Lo dicho no debe llevarnos a extraer conclusiones apresuradas, dado que *de facto* la evaluación ambiental estratégica se ha venido aplicando en la Comunidad

Valenciana, con más o menos disfunciones y tensiones desde el año 2007, y a partir de 2014 con carácter reglado.

En síntesis, durante el periodo analizado 2006-2014 en las tres provincias que componen la Comunidad Valenciana, se han emitido 177 Documentos de Referencia (DR) y 15 Memorias Ambientales (MA), lo que representa que el órgano ambiental con competencia territorial ha hecho un verdadero esfuerzo por aplicar la LEAE, aunque, puede afirmarse, que el grado de efectividad es manifiestamente mejorable, habida cuenta que a fecha de julio de 2014, tras ocho años de vigencia de la normativa básica estatal sobre evaluación ambiental estratégica, únicamente 15 expedientes de planeamiento general o de desarrollo contaban con el nuevo procedimiento ambiental finalizado.

Décima

Una de las cuestiones más perentorias e inaplazables que debía abordar el ordenamiento jurídico valenciano era la adaptación y coordinación del procedimiento sustantivo de aprobación de los planes de ordenación del territorio y urbanísticos al nuevo proceso instrumental de evaluación ambiental, recogándose así las determinaciones establecidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, toda vez que la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación ambiental estratégica (LEAE) no fue trasladada a la legislación valenciana.

No obstante, podemos afirmar que en la práctica el procedimiento ambiental de la EAE sí se aplicaba por la administración autonómica competente, pero debido a la ausencia de regulación normativa expresa en la Comunidad Valenciana, se produjo el palmario efecto consistente en inevitables desajustes en la aplicación de la evaluación ambiental estratégica, en especial para el órgano promotor (Ayuntamientos) y el planificador.

Con todo, a nivel jurídico una de las cuestiones más relevantes de la nueva ley urbanística valenciana de 2014 (LOTUP) es la regulación ex novo de un mecanismo

de elaboración y evaluación del planeamiento urbanístico donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento administrativo, denominado de evaluación ambiental y territorial estratégica, desde una óptica unitaria y global de la planificación urbanística, con el propósito de contribuir a agilizar la tramitación de planes y dotar de seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio.

Por ello, la LOTUP en coherencia con la ley estatal de evaluación ambiental de 2013 obliga al órgano promotor, en todo caso y para cualquier actuación, a efectuar consulta al órgano ambiental sobre la necesidad de someter el plan o su modificación al proceso de evaluación ambiental, en aras de garantizar la viabilidad ambiental de la ordenación propuesta. Además, con esta exigencia, que puede parecer excesiva y en la práctica ha sido ampliamente contestada por los colegios profesionales con competencia en materia de planificación territorial y urbanística, se evita un posible uso incorrecto de la evaluación ambiental estratégica por los Ayuntamientos.

Así, el legislador estatal con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y por imperativo de aquella la LOTUP, ha suprimido las consultas caso por caso, que se corresponde, en sentido estricto, con una fase de *screening*, para determinar si un plan o programa tiene efectos en el medio ambiente, y, en su defecto, ha establecido el procedimiento simplificado cuando el plan o programa no está sometido al procedimiento ordinario de evaluación ambiental, finalizando con la emisión del Informe Ambiental y Territorial Estratégico (IATE).

En conclusión, analizado este primer año de vigencia de la ley urbanística valenciana, desde su entrada en vigor el 20 de agosto de 2014, ha quedado solventada la ausencia de regulación del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica en la Comunidad Valenciana, y, por tanto, resuelta la inseguridad jurídica y las disfunciones procedimentales generadas después de ocho años de vigencia de la derogada Ley 9/2006, de 28 de abril (que no fue recogida en la legislación valenciana), y tras la promulgación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, puede

afirmarse que, sin duda, debe mejorar de forma manifiesta la elaboración, tramitación y la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico, todo ello dicho con las reservas que suele conllevar la implantación y adaptación de nuevas disposiciones legislativas en la administración, autonómica y local, en este caso.

Décimo primera

Para una puesta al día de estas conclusiones debemos hacer mención a la reciente configuración de la Generalitat, cuestión abordada en el capítulo 1 epígrafe 1.3.3, que separa orgánicamente el órgano sustantivo (urbanismo) del órgano ambiental, con competencias atribuidas a distintas consellerias, lo que en la práctica puede suponer una pérdida de agilidad para la aprobación del planeamiento (hay que solicitar informe en todo caso al órgano ambiental), debiendo buscarse soluciones diligentes pero a su vez garantistas del procedimiento de EAE, por exigencia del derecho comunitario y de manera correlativa de la legislación estatal.

En estos supuestos, me permito proponer, que el legislador valenciano debería replantear la aplicación en todo caso de la evaluación ambiental estratégica, por ejemplo cuando se trate de planeamiento que afecte únicamente al suelo urbano consolidado.

A tal fin, una propuesta que mejoraría considerablemente la tramitación y aprobación de expedientes afectantes al suelo urbano sería residenciar el órgano ambiental en los Ayuntamientos, con la cautela en el caso de ámbitos de actuación contenidos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia.

Ello por cuanto, desde mi punto de vista, en el supuesto de planes ampliamente superados por la aprobación posterior de normas o figuras de protección medioambiental (Lugares de Interés Comunitario, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, especies de fauna y flora protegidas, declaraciones como zonas

húmedas,.. etc.), hacen que, desde una visión integral de la ordenación del territorio (medio ambiente, paisaje y urbanismo) y por la presencia en la zona de actuación de determinados factores que impiden o condicionan la transformación urbanística de los terrenos, pueda ser inviable desde la perspectiva ambiental la ejecución de ámbitos urbanísticos cuyo planeamiento no fue sometido a evaluación ambiental.

Décimo segunda

También he de poner de manifiesto, el estudio realizado en torno a las afecciones legales y los riesgos ambientales y territoriales con incidencia en la planificación territorial y urbanística en el ámbito de la Comunidad Valenciana, y el análisis de la cartografía disponible en el Sistema de Información Territorial (SIT) elaborada por la consellería competente en la materia.

En este punto, como se ha dicho, esta tesis ha pretendido realizar una necesaria puesta al día, ya que actualmente no existe una publicación de referencia que compile todas las afecciones y riesgos que condicionan la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico, y, a su vez, pone en valor todas las herramientas disponibles con información cartográfica. Entiendo que, en este sentido, se ofrece un instrumento que puede ser útil a los operadores del urbanismo y de la ordenación del territorio.

Así, tanto en la fase de integración, que es la relativa a la planificación urbanística, como en la fase de verificación, que es propiamente la del sometimiento a evaluación ambiental, se deben tener en cuenta una serie de factores, afecciones legales y riesgos ambientales necesarios para conseguir una adecuada integración ambiental del plan. Las omisiones o inadvertencia de condicionantes, deviene necesariamente en alargamiento de los procesos, circunstancia evitable si se opera de partida sobre un marco de referencia completo.

Con todo, respecto de los crecimientos urbanísticos que pueda proponer un plan deben analizarse los índices máximos de ocupación de suelo para satisfacer las

demandas municipales y territoriales indicadas en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, tanto para usos residenciales como para actividades económicas, debiendo colegirse que dichos crecimientos deben ajustarse a la capacidad de acogida del territorio y a la conservación de los valores ambientales presentes en el municipio.

Décimo tercera

He de hacer especial referencia, finalmente, al análisis efectuado sobre la problemática para la acreditación de recursos hídricos, como elemento intrínseco al desarrollo sostenible, en el trámite de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico, así como, se han analizado los pronunciamientos judiciales más relevantes dictados en los recursos interpuestos contra la aprobación de expedientes urbanísticos que no contaban con el informe favorable del organismo de cuenca competente.

Así, a nivel del marco normativo del Estado el art. 25.4 de la Ley de Aguas, en la redacción dada por la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005, de 12 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, establece que el transcurso del plazo sin que se emita el informe del organismo de cuenca implica que éste tiene carácter desfavorable. A mi juicio, el carácter negativo que la Ley de Aguas otorga a la no emisión del informe constituye, en realidad, una simple presunción de que no existe justificación de la suficiencia de recursos hídricos, y la Administración Urbanística puede romper esa presunción apoyándose en otros informes o estudios de los que resulte que sí existe suficiencia de agua. La solución contraria, esto es, considerar que en ningún caso le es posible al órgano sustantivo/urbanismo apartarse del carácter negativo del silencio, implicaría atribuir al informe del art. 25.4 de la Ley de Aguas un carácter vinculante que no tiene.

Asimismo, sobre la emisión del informe hídrico, según mi punto de vista, debe señalarse que los informes que se solicitan durante la tramitación de un expediente

urbanístico han de remitirse dentro de plazo al órgano sustantivo, que tramita la aprobación definitiva, siendo una actuación contraria a los principios que han de regir las relaciones entre las Administraciones Públicas la práctica de no remitir en plazo el informe. Lo que la Ley de Aguas le está pidiendo al organismo de cuenca es que facilite, en virtud del principio de cooperación interadministrativa, a la Administración sustantiva/urbanismo, los datos fácticos necesarios que le permitan conocer la existencia o no de recursos hídricos suficientes, al objeto de autorizar o no autorizar una actuación urbanística. Y tales datos sólo los proporciona la realidad de los hechos, no los títulos administrativos, como por ejemplo las concesiones administrativas de agua.

Además, puede afirmarse que, acreditada la existencia del recurso y siendo posible la aprobación definitiva del plan no quiere decir que, ya en fase de ejecución, los Ayuntamientos no deban de obtener los títulos administrativos necesarios para poder utilizar tales recursos.

En este punto, en último lugar, debe señalarse que el Tribunal Supremo disiente de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dado el carácter preceptivo y vinculante que atribuye al informe acerca de la suficiencia de recursos hídricos a emitir por los organismos de cuenca, y que el mismo no puede ser sustituido por el de las llamadas "entidades colaboradoras autorizadas", lo que ha producido no pocos efectos, al anularse numerosos planes generales, planes parciales y demás instrumentos aprobados con carácter definitivo por la Generalitat Valenciana durante el periodo 2006-2011, que no contaban con el informe del organismo de cuenca competente, y, en consecuencia, han tenido que someterse de nuevo al trámite de aprobación definitiva, previa emisión del informe favorable en materia de disponibilidad de recursos hídricos por la administración hidrológica.

En definitiva, como corolario de esta tesis, la Constitución Española plasmó en su articulado (art. 45), como principio rector de la protección ambiental del Estado, el reconocimiento de que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente

adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, lo que exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales (espacios protegidos, cauces, fauna y flora, agua,...), con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, ponderándose, a su vez, el desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales, con el objetivo de articular a través de la ordenación territorial y el urbanismo ciudades y territorios más sostenibles, siendo imprescindible para la consecución de tal finalidad, la imbricación de la legislación urbanística y la ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

1. ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., HERVÁS MAS, J. (coord.), OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
2. ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., GOZALVO ZAMORANO, M^a J., HERVÁS MÁS, J. y TABERNER PASTOR, F., *Legislación de la edificación*, Universitat Politècnica de València, 2011.
3. ACOSTA GALLO, P., *La lucha contra la contaminación acústica: a gritos contra el ruido*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007.
4. *Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana*, Colección cartografía temática nº 4, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), Generalitat Valenciana, Valencia, 1998.
5. *Agenda 21 Naciones Unidas*, Comisión Europea, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/>.
6. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Universidad Autónoma de Madrid, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid, 2007.
7. AGUDO GONZÁLEZ, J. y TRUJILLO PARRA, L., *Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 1, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/464>.
8. AHMED, K. y SÁNCHEZ-TRIANA, E., *Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas*, en Medio Ambiente y desarrollo, Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia, 2008.
9. ALENZA GARCÍA, J.F., *Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible*, Revista ambiente, disponible en: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Vias.htm>.
10. ALMENAR ASENSIO, R., BONO MARTÍNEZ, E. y GARCÍA GARCÍA, E. (dirs.), *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*, Universitat de València, Fundación Bancaixa, Valencia, 2000.

11. ALMENAR MUÑOZ, M., *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental*, en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, HERVAS MAS, J. (coord.), ABAD MELIS, A., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
12. ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J. y ROMERO ALOY, M^a.J., *Legislación. Parte general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
13. ALTUR GRAU, V., *Ordenació del territori i medi ambient: Manual de practiques*, Ed. Universidad Politécnica de Valencia, 2002
14. ÁLVAREZ BAQUERIZO, C., *Algunos principios del derecho ambiental y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de octubre de 2011*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 2, n. 2, 2011, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/244/980>.
15. AMATE ÁVILA, M^a.L., *La declaración de los Lugares de Importancia Comunitaria: un procedimiento administrativo complejo: reflexiones sobre su recurribilidad*, Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, n^o. 89, mayo-agosto 2014, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download.jsessionid=3EAB09E6E58852894A4C3C472C6BA46C?up=99511>.
16. AMENÓS A., PEÑALVER A., y TOLDRÀ LL., *Els drets del Medi Ambient*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Edicions El Mèdol, Tarragona, 1996.
17. ARCE RUIZ, R.M., *Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*, Ponencia Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, noviembre 2012.
18. ARNAL GARCÍA, S., *Metodología del informe de sostenibilidad ambiental*, en Jornada sobre la Incidencia de la legislación Ambiental en el planeamiento urbanístico, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 26 de abril 2012.
19. ARNAL GARCÍA, S., *Análisis práctico del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégico. (EATE)*, en Jornada sobre la incidencia de la legislación ambiental en el planeamiento territorial y urbanístico, Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 22 de abril de 2015.

20. ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Métodos de transposición y requisitos jurídicos europeos e internos, en Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics nº 85, disponible en: http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_85.pdf.
21. AZNAR BELLVER, J. y ESTRUCH GUITART, A.V., *Valoración de activos ambientales: teoría y casos*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2012.
22. BASSOLS COMA, M., *Urbanismo y Medio Ambiente, en Derecho y Medio Ambiente*, RODRÍGUEZ RAMOS (coord.), CEOTMA, Serie Monografías núm.4, Madrid, 1981.
23. BELLIDO MILIO, F., *Factores ambientales, riesgos y afecciones legales condicionantes de la planificación territorial y urbanística*, en Jornada sobre la incidencia de la legislación ambiental en el planeamiento territorial y urbanístico, Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 22 de abril de 2015.
24. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2014.
25. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.
26. *Biblioteca de Medio Ambiente*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, España, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es-quien/quien42.aspx>.
27. BLASCO DÍAZ, J.L., *Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Valenciana= Dret i polítiques ambientals en la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental. vol. 2, 2011, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/211/680>.
28. BOLAÑO PIÑEIRO, M^a.C., *La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos contaminados*, R.V.A.P., núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014.
29. *Boletín de ciudades para un futuro sostenible*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Ed. Instituto Juan de Herrera, Madrid, 1997-2014.
30. BORDERIAS URIBEONDO, M^a.P. y MUGURUZA CAÑAS, C., *Evaluación de impacto ambiental*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2008.

31. BORRÀS PENTINAT, S., *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.
32. BORRÀS PENTINAT, S., *Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿“vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”?*, Revista General de Derecho Europeo, n. 35, enero 2015.
33. *Buscador de expedientes de evaluación ambiental*, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=65926>.
34. CABELLO PÉREZ, L., *Experiencias en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*, Jornada Técnica CONOMA VIII, Madrid, Noviembre 2006, disponible en: <http://www.conoma.org/download/bancorecursos/LIBRO%20CONAMA8.pdf>.
35. CABRERA CABRERA, M., *La evaluación de impacto ambiental*, Revista de Obras Públicas (ROP), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, noviembre 1987, págs. 737 a 743.
36. CAMPINS ERITJA, M., CASADO CASADO, L., NIETO MORENO, J.E., PIGRAU SOLÉ, A. y PONT CASTEJÓN, I., *Environmental Law in Spain (2ª ed.)*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014.
37. CANTER, L.W., *Manual de la evaluación de impacto ambiental*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
38. CANTER, L.W., *Manual de evaluación de impacto ambiental. Técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*, 2ª Edición, McGraw-Hill, Madrid, 2004.
39. CANTÓ LÓPEZ, Mª. T., *La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos*, Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), julio 2013, disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cgarantia-de-disponibilidad-de-recursos-hidricos-en-la-aprobacion-definitiva-de-los-planes-urbanisticos%e2%80%9d/>.
40. CANTÓ LÓPEZ, Mª, T., *La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, Zaragoza, 2014.
41. CARDESA SALZMANN, A., *Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 2, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/535>.

42. CARTA DE ALBORG, *Campaña de Ciudades Sostenibles*, disponible en: <http://www.sustainable-cities.org>.
43. CARUZ ARCOS, E., *Discrecionalidad técnica y evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, 2014, disponible en: <http://huespedes.cica.es/gimadus/>, 2014.
44. CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J.R., GIFREU FONT, J., (dirs.), *Prestación de servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: Especial referencia al Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
45. CASTILLA BELTRÁN, R., *Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate), sobre la evaluación ambiental estratégica en planes de ordenación de los recursos naturales y planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales*, Actualidad Jurídica Ambiental, 25 de noviembre de 2014.
46. COLLADO CAPILLA, V., y GÓMEZ-PARDO GABALDÓN, S., *Marco legislativo en materia de paisaje en la Comunidad Valenciana*, V Reunión de Talleres para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, Gerona (España), 28-29 septiembre, 2006.
47. *Comunicación de la Comisión Europea sobre Racionalización de las normas sobre las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos*, European Commission, Press releases database, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release IP-12-1158 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1158_es.htm).
48. *Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001, Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, COM (2001) 264 final): disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128117_es.htm.
49. *Construir una infraestructura verde para Europa*, Servicio de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.
50. CORCHERO PÉREZ, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., *El control judicial del urbanismo de interés regional*, Práctica Urbanística, nº 128, Sección Estudios, La Ley, 2014.

51. CORTINA, A. y QUERALT, A. (coords.), *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios*, Madrid, Ministerio del Medio Ambiente, 2007.
52. *Curso sobre evaluaciones de impacto ambiental*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, (MOPU), Madrid, 1984.
53. CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre*, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 31, mayo-agosto 2014.
54. CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2007.
55. CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Tesis Doctoral, Universitat de Girona, abril 2005.
56. *Declaración de Europarc-España sobre el compromiso de las áreas protegidas con la sociedad en tiempos de crisis*, Europarc España, Revista técnica de los espacios naturales protegidos, Boletín nº 36, noviembre 2013, disponible en: <http://www.redeuroparc.org/img/publicaciones/boletin36.pdf>.
57. DE LA MAZA, C.L., *Manejo y conservación de recursos forestales*, Ed. Universitaria, Santiago (Chile), 2007.
58. DE LA MAZA, C.L., *NEPA's Influences in Developing Countries: The Chilean Case*, Environmental Impact Assessment Review núm. 21, Chile, 2001.
59. DEL CASTILLO MORA, D., *El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 26, septiembre-diciembre 2013.
60. DE LA VARGA PASTOR, A., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados. Adaptado a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*, La Ley, Madrid, 2012.
61. DE LA VARGA PASTOR, A., *Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2014*, Jurisprudencia al día, Actualidad Jurídica Ambiental.
62. DE LA VILLA POLO, E., *Aspectos críticos en la evaluación ambiental de planes urbanísticos*, Cuadernos de investigación urbanística (CIUR), Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, marzo-abril 2012, disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/1817/1816>.

63. DE VICENTE DOMINGO, R., *Los espacios protegidos en los montes valencianos*, Mesa redonda sobre los montes valencianos, Real Sociedad Económica de amigos del país, Valencia 15 de febrero de 2005.
64. DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (coord.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
65. DE VINCENTIIS, G., *La evolución del concepto de desarrollo sostenible*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, núm. 26-27, noviembre 2014, disponible en: <http://huespedes.cica.es/gimadus/>.
66. DEL NERO BENÉITEZ, E., *Apuntes sobre algunas repercusiones de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación Portuaria*, Revista de Obras Públicas (ROP) nº 3.499, Año 156, Mayo 2009.
67. *Desarrollo y Medio Ambiente*, IX Simposio sobre cooperativismo y desarrollo rural, Huesca, España, 1996.
68. DESDENTADO DAROCA, E., *Urbanismo y Red Natura 2000. La ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas*, RVAP núm. 78, mayo-agosto 2007.
69. DORESTE HERNÁNDEZ, J., *La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plan o proyecto a evaluación ambiental*, Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), octubre 2013, disponible en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/09/2013_06_25_Doreste_Impugnabilidad-No-EIA_JDH.pdf.
70. ECO, U., *Como se hace una tesis*, Ed. Gedisa Mexicana, Méjico D.F., 2004.
71. *El futuro europeo del medio ambiente urbano*, Conferencia de Madrid sobre Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Madrid, 29-30 de abril, 1991.
72. *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis*, Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, disponible en: [http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-The European environment %E2%80%94 State and Outlook Synthesis Report-2015ES SOER Synthesis 20.pdf](http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-The%20European%20environment%20%80%94%20State%20and%20Outlook%20Synthesis%20Report-2015ES%20SOER%20Synthesis%2020.pdf).
73. *El medio ambiente en la Comunidad Valenciana*, 1ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 1987.
74. *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Consellería de Administración Pública, Generalitat Valenciana, 1991.

75. EMBID IRUJO, A., *El acceso a la justicia en materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Revista vasca de administración pública = Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, disponible en: http://www.ivap.euskadi.net/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_pub/es_def/index.shtml.
76. EMBID IRUJO, A., *La evolución del Derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua*, en *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.
77. *Energía y medio ambiente en la UE*, Ministerio de Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, Madrid, 2004.
78. ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, A., *Procedimiento abreviado de evaluación ambiental y consulta caso por caso ¿Es lo mismo?*, Comunidad ISM (Instituto Superior de Medio Ambiente), 2014, disponible en: <http://www.comunidadism.es/blogs/procedimiento-abreviado-de-evaluacion-ambiental-y-consulta-caso-por-caso-%C2%BFes-lo-mismo>.
79. ESCARTIN ESCUDÉ, V., *La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 27, 2005.
80. *Estado de las áreas protegidas de España 2013*, Actualidad del Medio Ambiente, disponible en: <http://www.mercadosdemedioambiente.com/actualidad/estado-de-las-areas-protegidas-de-espana-2013/>.
81. ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
82. *Estrategia de la AEMA (2004-2008)*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004.
83. *Estrategia de la AEMA (2009-2013), Programa de trabajo plurianual*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2009.
84. *EURO-LEX, Legislación de la Unión Europea*, Servicio de publicaciones UE.
85. *Europe's environment*, European Environment Agency (EEA), Copenhagen, 1994.
86. *Evaluación ambiental*, MAGRAMA, Madrid, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/default.aspx>.

87. *Evaluación ambiental y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*, Jornadas organizadas por Centro de Educación Ambiental (CEA), Generalitat Valenciana, 5 al 21 de abril de 2005.
88. FARINÓS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011.
89. FARIÑA TOJO, J., *La protección del patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Ed. Akal, Madrid, 2000.
90. FARIÑA TOJO, J., *Naturaleza urbana*, Boletín de Ciudades para un futuro sostenible, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Ed. Instituto Juan de Herrera, Madrid, marzo 2001.
91. FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M., *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2010.
92. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), una nueva visión medioambiental del futuro*, Ecoiris: la página del medio ambiente, disponible en: <http://www.ecoirlislapagina.com/content/Inicio.aspx>.
93. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y otros, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.
94. FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D., *La futura política ambiental de la Comunidad Europea*, Revista de Derecho urbanístico, Enero-febrero, 1987, Año XXI, nº 10.
95. FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. y otros, *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Wolters Kluwer, Madrid, 2006.
96. FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas*, Ed. Aranzadi, Pamplona (España) 2009.
97. FIGUEROA ALEGRE, I.V., *El derecho ambiental en el ámbito de la Comunidad Europea*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, nº 19, 2009.
98. FIGUEROA ALEGRE, I.V., *El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución Española de 1978*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, nº 17, 2008.

99. *Flora vascular rara, endémica o amenazada de la comunidad valenciana*, Generalitat Valenciana, Consellería de Medi Ambient, Valencia, 1994.
100. FLORES, M., *La evaluación de impacto ambiental (EIA) y el estudio de impacto ambiental (ESEIA)*, Universidad Técnica de Oruro (Bolivia), disponible en: http://www.academia.edu/4033186/Evaluacion_del_Impacto_Ambiental.
101. FORNÉS AZCOITI, J.M, DE LA HERA PORTILLO, A. y LLAMAS MADURGA, R, *La propiedad de las aguas subterráneas en España: la situación del registro/catálogo*, 2005, disponible en: <http://www.rac.es/ficheros/doc/00246.pdf>.
102. FRAGUAS HERRERO, A., *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI), en Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*, Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, noviembre 2012.
103. GALERA RODRIGO, S., *La protección del paisaje natural: lo viejo y lo nuevo*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007.
104. GARAY MARTÍN, P., Prólogo en *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2013.
105. GARAY MARTÍN, P., NEBOT CERDÁ, J.R., y otros, *Red Natura 2000 de la Comunidad Valenciana: espacios para preservar*, Consellería de Medi Ambient, Generalitat Valenciana, 2003.
106. GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
107. GARCÍA GARCÍA, M^a.J., *Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento urbano descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana*, Revista Aragonesa de la Administración Pública. 33, España, 2008.
108. GARCÍA GARCÍA, M^a.J., *Técnicas preventivas de protección ambiental en el Régimen de Uso y Utilización del Dominio Público Hidráulico*, Thomson-Aranzadi, España, 2003.
109. GARCÍA JIMÉNEZ, M^a.J., *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, núm. 15, Serie Estudios y Documentos, Colección Desarrollo Territorial, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València, 2015.

110. GARCÍA RUBIO, F., *El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental*, Ecoiuris: la página del medio ambiente, 24 febrero 2015, disponible en: http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AEAO29B2AcSZYIji9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAE0zBiM3mkuwdaUcjKasggcplVmVdZhZAzO2dvPfee-999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrlHz9-fB8_lorZ7L0nb3bo2dvbebi_-wsv87opquVnezu79-mzfXxQnF8_raZvrlf5Z-dZ2eS_cJG1bV5_9qxoplmpf_1e-fVnXxy_OX11dvz_AL3AHZJVAAA AWKE.
111. GARCÍA URETA, A., *Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad*, R.V.A.P. núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014,
112. *Glosario de términos*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/glosario.aspx>.
113. GÓMEZ OREA, D., *Evaluación de Impacto Ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003.
114. GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2007.
115. GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2014.
116. GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, M., *Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)*, en FARINOS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011.
117. GÓMEZ VILLARINO, M., *Evaluación Ambiental Estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística*, Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid, 2010, disponible en: http://oa.upm.es/3474/1/MAURICIO_GÓMEZ_VILLARINO.pdf.
118. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (coord.), *Agua y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia (España), 2005.
119. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El derecho subjetivo al agua. Posibilidades del régimen concesional y de autorizaciones*, en *Agua y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia (España), 2005.

120. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La ordenación del territorio a nivel europeo y autonómico*, Revista española de la función consultiva Nº 5, Monográfico urbanismo y ordenación del territorio, Enero-Junio 2006.
121. GONZALO MIGUEL, C., *Comentarios a la creación en la Comunidad Valenciana de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático*, Revista Actualidad Jurídica Ambiental, AJA, disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-comision-de-coordinacion-de-politicas-de-cambio-climatico/>.
122. GRANADOS CORONA, M., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Revista Medioambiente num.56, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2007.
123. HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, S. y HERNÁNDEZ ALONSO, S., *Ley de evaluación de impacto ambiental en España: conclusiones tras doce años de aplicación*, Revista de Obras Públicas (ROP), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, noviembre 2000.
124. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008, págs. 261 y ss.
125. HERVÁS MÁZ, J., y OLIVA MARTÍ, J., *Infraestructura Verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP, en Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, HERVÁS MÁZ, J. (coord.), ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
126. HOUGH, M., *Naturaleza y ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1998.
127. *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Ministerio de la Presidencia, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2008, disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>.
128. *Informe sobre la aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf.

129. *Informe sobre la evaluación final del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, European Commission, Press releases database, agosto 2011, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/996&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=fr>.*
130. *Informe sobre la evolución del derecho de la UE*, Centro de documentación europea de la Comunidad de Madrid, Medio Ambiente, disponible en: <http://www.madrid.org/europa>.
131. *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, Dictamen del Comité de las Regiones, UE, DOUE C 356/43, de 5 de diciembre de 2013.
132. *Introducción a los Estudios de Impacto Ambiental*, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante, Valencia, 1989.
133. *Introducción al Derecho Ambiental de la Comunidad Valenciana*, Jornadas organizadas por el Centro de Educación Ambiental (CEA), Generalitat Valenciana, 5 al 21 de abril de 2005.
134. JACOBS M., *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Icaria, Barcelona, 1997.
135. JIMÉNEZ HERRERO, L. M., *Desarrollo sostenible*, Pirámide, Madrid, 2000.
136. JORDANA DE POZAS, L., *La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países*, RAP nº 34, 1962.
137. JORDANO FRAGA, J., *El futuro del derecho ambiental*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental nº 24, 2013.
138. JORDANO FRAGA, J., *El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS*, Revista de Administración Pública, Núm. 145, Enero-abril 1998.
139. JORDANO FRAGA, J., *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho*, Revista de administración Pública, núm. 173, mayo-agosto 2007, pág. 101-141.
140. JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.
141. JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999.

142. *La evaluación ambiental estratégica, una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, Organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE), 2007.
143. *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Generalitat Valenciana, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Valencia, 1992.
144. *Legislación Medioambiental de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, Consellería de Agricultura y Medio Ambiente, Valencia, 1996.
145. *Libro Blanco de la Evaluación Ambiental en España*, Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, 2011.
146. *Libro blanco de la educación ambiental en España*, MAGRAMA, Madrid, junio 1999.
147. *Libro blanco del Agua. Documento de síntesis*, MAGRAMA, Madrid, diciembre, 1998, disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/sintesis_tcm7-28955.pdf.
148. *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (90) 218, Comisión Europea, junio 1990.
149. LLENA MACARULLA, F., *El pacto mundial (global compact) de Naciones Unidas y el medio ambiente*, Universidad de Zaragoza, disponible en: <http://ciberconta.unizar.es/docencia/contmed/PACTOMUNDIAL.pdf>.
150. LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Aranzadi, 2014.
151. LÓPEZ RAMÓN, F., *Evolución del derecho europeo del medio ambiente*, comunicación en IX Simposio sobre Cooperativismo y Desarrollo Rural-Desarrollo y Medio Ambiente, Huesca, España, 1996.
152. LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1980.
153. LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007.
154. LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

- 155.LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2006.
- 156.LOZANO CUTANDA, B., *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*, diciembre 2013, disponible en: www.GÓMEZacebo-pombo.com.
- 157.MANTECA VALDELANDE, V., *Vías pecuarias: evolución y normativa actual, Agricultura y Sociedad*, núm. 76, julio-septiembre 1995, disponible en: www.caminoslibres.es/documentos/LAS%20VIAS%20PECUARIAS.%20Evolucion%20y%20normativa%20actual.pdf.
- 158.MARINA JALVO, B., *Consideraciones sobre las demandas de agua derivadas del crecimiento urbanístico*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008.
- 159.MARTÍ CIRIQUIAN, P. y NOLASCO CIRUGEDA, A., *La expansión urbanística reciente de la costa alicantina, una realidad constatable. Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 2011.
- 160.MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- 161.MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1995.
- 162.MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental, Vol.I*, Trivium, Madrid, 1991.
- 163.MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental, Vol.IV*, Trivium, Madrid, 2014.
- 164.MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *El medio ambiente sonoro como preocupación urbanística*, en MORENO REBATO, M. (coord.), en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007.
- 165.MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*, ICARO-Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 1998.
- 166.MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J. y otros, *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*, Fundació Bancaixa, Valencia, 1998.
- 167.MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *ISA del programa agua (experiencias en la evaluación ambiental estratégica)*, Ponencia Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, 2006.

168. MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J.J., *Evaluación ambiental y obras hidráulicas, actualización y revisión de textos ALMENAR MUÑOZ, M.*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2013.
169. MARTÍNEZ DE MUNIAÍN, E.V., *La legislación europea del Medio Ambiente: su aplicación en España*, Colex, Madrid, 1991.
170. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, P., *La otra realidad de la protección del medio ambiente en España: espacios protegidos, Red Natura*, Ecoiuris: la página del medio ambiente, febrero 2015.
171. McHARG, IAN L., *Proyectar con la naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona, 2000.
172. *Medio Ambiente en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), Dirección General del Medio Ambiente, Madrid, 1989.
173. MEGA, V., *El bienestar de las ciudades y ciudadanos en Europa. Innovaciones europeas*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Congreso Internacional Ciudades Saludables y Ecológicas, Madrid, 1995.
174. *Manual práctico de derecho ambiental*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1993.
175. MIRA, A., *Espacios naturales: Las Islas Columbretes*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1991.
176. MIRACLE SOLÉ, Mª.R., *Ecosistemas valencianos: las zonas húmedas litorales*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, 2ª Ed., Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, Valencia, 1991.
177. MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E., *VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia*, en Congreso sobre Regadío, Sociedad y Territorio, Tributo a Thomas F. Glick, Universitat de Valencia, septiembre 2014.
178. MORA RUIZ, M., *Artículo sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Eduardo Calvo Roja)*, disponible en: <http://www.ActualidadJurídicaAmbiental>.
179. MOREAU BALLONGA, J.L. y DEL SAZ, S., *Los problemas de la legislación sobre aguas subterráneas en España: posibles soluciones*, en DEL SAZ, S., FORNÉS, J.M., y LLAMAS, M.R., (edits.), *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

180. MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007.
181. MUGA MUÑOZ, J.L., *El nuevo régimen jurídico de los parques naturales*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España, 2007.
182. MUÑOZ CRIADO, A., *Guía Metodológica. Estudios de Paisaje*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Valencia, 2012.
183. MUÑOZ CRIADO, A. y DOMÉNECH GREGORI, V., *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, 2011.
184. MUÑOZ CRIADO, A., *La nueva política de Paisaje de la Comunidad Valenciana, Generalitat Valenciana, Programa y Actuaciones 2011-2015*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2012.
185. MUÑOZ CRIADO, A., y DOMÉNECH GREGORI, V., *Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2012, disponible en: http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101382/120710_LEY_CASTELL_ANO+web/4d7910c8-f669-4abd-bb02-f28246b21d67?version=1.0.
186. MUÑOZ, I., y RUEDA, C., *Experiencias positivas en Red Natura 2000*, Seo BirdLife, Madrid, 2014.
187. *Nature & biodiversity: LIFE projects*, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPOCE), 2014, disponible en: <http://bookshop.europa.eu/es/nature-biodiversity-pbKHAS14001/>.
188. NARBÓN LAINEZ, E., *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible, especialmente en materia de recursos hídricos*, en LORENTE PINAZO, J., (coord.), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana (libro homenaje a José Luis Lorente Tallada)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
189. NIETO SALVATIERRA, M. y otros, *La evaluación de impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*, Generalitat Valenciana, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Valencia, 1992.

190. *Nota Informativa de la sesión celebrada el 9 de octubre de 2012*, Comisión de peticiones del Parlamento Europeo, Fundación Comunidad Valenciana Región Europea, disponible en: <http://www.uegva.info>.
191. OLLER RUBERT, M., *Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Valenciana= Dret i polítiques ambientals en la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 2, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/501>.
192. OLLER RUBERT, M., *Jurisprudencia ambiental en la Comunidad Valenciana= Jurisprudència ambiental a la Comunitat Valenciana*, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 5, nº. 2, 2014, disponible en: <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/525>.
193. *Optimización de procesos administrativos en materia ambiental*, Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, noviembre 2012.
194. *Órdenes del día y actas de la Comisión de Evaluación Ambiental*, Base de datos, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=85755&idioma=C>.
195. ORS MARTÍNEZ, J. y VIÑALS BLASCO, M^a.J., *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)*, Cuadernos de Geografía núm. 58, Valencia, 1995, disponible en: dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=36960.
196. ORTEGA ÁLVAREZ, L., I., *El concepto de Medio Ambiente*, en *Tratado de derecho ambiental*, ORTEGA ÁLVAREZ, L., I, ALONSO GARCÍA, M., C., DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
197. ORTEGA DELGADO, M., *La agenda territorial de la Unión Europea 2020*, Cuadernos de Ordenación de Territorio, Fundicot, Madrid, 2012.
198. PAREJO NAVAJAS, T., *Elementos de la política territorial en la Unión Europea*, disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/562/Parejo%20Navajas,%20Teresa%282%29.pdf?sequence=12>.
199. PENSADO SEIJAS, A., *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal, núm. 1, 2015.

200. PEÑALVER I CABRÉ, A., *El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva*, Revista vasca de administración pública = Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, disponible en: http://www.ivap.euskadi.net/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_pub/es_def/index.shtml.
201. PEREIRA JEREZ, D., *El territorio desde una visión integrada de los instrumentos de evaluación ambiental. Posibilidades y dificultades*, en FARINÓS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, 2011.
202. PÉREZ ANDRÉS, A.A., *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*, Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental, disponible en: http://huespedes.cica.es/gimadus/00/TENSIONES_ORIGINADAS.htm.
203. PIÑAR MAÑAS, J.L., *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.
204. PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
205. PLAZA MARTÍN, C., *Derecho de los bienes públicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.
206. *Iª Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental*, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, junio 2006.
207. PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C., *Urbanismo y vías pecuarias*, Montecorvo, Madrid, 2000.
208. PUIG ALCARAZ. J.M., *La gestión del medio ambiente en el estado de las autonomías*, en *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Consellería de Administración Pública, Generalitat Valenciana, 1991.
209. PUIG ALCARAZ. J.M., *Papel de la Administración en la gestión del Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Revista Canelobre 5, Instituto Gil Albert, 1985.
210. QUINTANA LÓPEZ, T., *La evaluación ambiental. Hitos de su evolución*, en *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

211. QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.
212. REAL FERRER, G., *La construcción del Derecho Ambiental*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 1, Pamplona, España, 2002.
213. RENAU FAUBELL, F., *El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas*, Noticias Jurídicas, diciembre 2007, disponible en: <http://noticias.juridicas.com>.
214. RENAU FAUBELL, F., *La regulación urbanística de las vías pecuarias, en particular en la comunidad valenciana*, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 42, Nº 239, 2008.
215. *Riesgos geológicos de la provincia de Valencia*, Diputación Provincial de Valencia, Serie Municipios y Medio Ambiente, 1994.
216. RODRÍGUEZ VAZQUEZ DE PRADA, V., *La Agencia Europea del Medio Ambiente*, en Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas, núm. 13, 1990.
217. ROMERO SAURA, F., *El plan general como destinatario directo de políticas territoriales (Comunidad Valenciana)*, I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio del CICCIP, Valencia, 2008.
218. ROMERO SAURA, F., Prólogo en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana*, HERVAS MAS, J. (coord.), ABAD MELIS, A., ALMENAR MUÑOZ, M., BROSETA PALANCA, M^a.T., CASAR FURIÓ, M^a E., COSTA CASTELLÁ, E., GOZALVO ZAMORANO, M^a.J., OLIVA MARTÍ, J., ROMERO ALOY, M^a.J. y TABERNER PASTOR, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
219. ROSA MORENO, J., *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993.
220. RUIZ LÓPEZ, M.A., *La suspensión cautelar del planeamiento urbanístico ante la prevalencia del interés medioambiental*, Revista de Urbanismo y Edificación (RUE), nº 21, 2010.
221. SADLER, B. y VERHEEM. R., *La extensión de la evaluación de impacto ambiental a las políticas de planes o programas*, Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente, La Haya (Holanda), 1996.
222. SALA ARQUER, J.M., *La normativa medioambiental ante las nuevas tecnologías en materia de valorización*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental* (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza), Montecorvo, España, 2007.

223. SALVADOR PALOMO, P.J., *La planificación verde en las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona, 2003.
224. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., *Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana*, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI* (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma) Vol. II, Bosch, Barcelona, 2008.
225. SANZ RUBIALES, I., *Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006*, RDA núm. 12, 2007.
226. SAURA ESTAPÀ, J., *A propósito de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Revista Catalana de Dret Public, diciembre 2014.
227. *Seguimiento del Plan Hidrológico de cuenca del Júcar. Documento de síntesis*, Ministerio de Medio Ambiente, Oficina de planificación hidrológica del Júcar, agosto 2007, disponible en: http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Mejora%20del%20Conocimiento/DSP_Agosto_2007_19.pdf.
228. SERRANO RODRÍGUEZ, A., *Prólogo* en GÓMEZ OREA, D., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid, 2014.
229. SEVILLA MERINO, I., *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, REVL, núm.220, 1983.
230. STEINITZ, C., MUÑOZ CRIADO, A. y GALÁN VIVAS, J.J., *Análisis del paisaje visual de la Comunitat Valenciana*, Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, Generalitat Valenciana, 2008, disponible en: <http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101391/Estudio+del+paisaje+visual+de+la+CV/80c0836c-647e-4335-8ad2-0d16492042f0?version=1.0>
231. *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance en 2008*, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones, Colombia, 2009.
232. SWEGLE, T., *Desarrollo de las leyes ambientales y su aplicación*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2954/11.pdf>.
233. THÉRIVEL, R. y PARTIDÁRIO, M.R., *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London, 1996.

234. TORREGROSA MARTÍ, T., *La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en la comarca de la Marina Baja, Alicante*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, disponible en: http://www.academia.edu/1129494/Tesis_Doctoral_La_Gesti%C3%B3n_Integrada_de_Recursos_H%C3%ADdricos_GIRH_en_la_comarca_de_la_Marina_Baja_Alicante.
235. *Un procedimiento para considerar los impactos ambientales de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión con objeto de alcanzar un desarrollo sostenible*, Commonwealth Environment Protection Agency, Servicio de Publicaciones de la Unión Europea, 1994.
236. URIARTE RICOTE, M., *Planificar la infraestructura verde urbana*, R.V.A.P. núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014.
237. URIOL BATUECAS, J., *Los espacios protegidos en los montes valencianos*, Mesa redonda sobre los montes valencianos, Real Sociedad Económica de amigos del país, Valencia 15 de febrero de 2005.
238. UTRERA CARO, S.F., *Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea*, Informe definitivo de agosto de 1998, Dirección General del Medio Ambiente, Seguridad Nacional y Protección Civil de la Comisión Europea, Servicio de publicaciones de las Comunidades Europeas, 1999.
239. *V Programa Comunitario de Medio Ambiente: Hacia un desarrollo sostenible*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1992.
240. *VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020*, Comisión Europea, disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>.
241. VERCHER NOGUERA, A., *Algunos planteamientos y reflexiones en relación al efecto directo de las Directivas Comunitarias en Medio Ambiente y la posibilidad de aplicar las mismas con el objeto de completar normas penales en blanco*, Revista Penal núm.33, enero 2014.
242. VERCHER NOGUERA, A., *Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente, Jurisprudencia y notas*, DJ núm. 64, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.
243. VERCHER NOGUERA, A. (dir.), *El Derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico*, Consejo General del Poder Judicial (Estudios de Derecho Judicial), Madrid, 2005.

OTRAS FUENTES

- Actualidad en Mercados del Medio Ambiente. <http://www.mercadosdemedioambiente.com>.
- Actualidad Jurídica Ambiental (AJA), <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>
- Administración Pública y Medio Ambiente. Ambientum. <http://www.ambientum.com>.
- Agencia Europea de Medio Ambiente, <http://www.eea.europa.eu>.
- Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente
- Áreas Marinas Protegidas. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <http://www.indemares.es>.
- Asociación para las Naciones Unidas a España (ANUE), <http://www.anue.org/es>
- *Association for Impact Assessment* (Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto). <http://www.iaia.org>.
- Boletín de Actualidad en I+D+i de las Universidades Valencianas, INFORUVID
- Boletín del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE)
- Boletín de la Plataforma de Sostenibilidad Urbana y Territorial
- Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)
- Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA)
- Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales (CIEMAT)
- Centro de publicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), http://aplicaciones2.magrama.es/dinamicas/biblioteca_ama.
- CIDA, www.acdi-cida.gc.ca/ea.
- Ciudades para un futuro sostenible, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, <http://hábitat.aq.upm.es/cs>.
- Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

- Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, 2014.
- Consejo asesor de medio ambiente, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), <http://www.magrama.gob.es>.
- Cuadernos de derecho público, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), España.
- Instituto Superior de Medio Ambiente, <http://www.comunidadism.es>.
- *Departamento de Territorio y Sostenibilidad*, Generalitat de Catalunya, <http://territori.gencat.cat/ca>.
- *Department of Urban Studies and Planning*, Massachusetts Institute of Technology (MIT), <http://dusp.mit.edu/>.
- Derecho Ambiental, <http://www.derechoambiental.org>.
- ECOIURIS, La página del Medio Ambiente, Wolters Kluwer. <http://www.ecoiurislapagina.com>
- European Environment Agency (EEA) Subscriptions, <http://eea-subscriptions.eu/subscribe>.
- Europa en Breve, Delegación de la Abogacía Española en Europa, <https://documentacion.redabogacia.org>
- Euro-Lex, acceso al Derecho de la Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu>.
- EUROPARC–España, Revista técnica de los espacios naturales protegidos, Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales, Boletín 36, noviembre 2013.
- Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, <http://eapc.gencat.cat>.
- Estudios Ecocartográficos del Litoral, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <http://www.ecocartografias.com>.
- Fundación biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Medio Ambiente, <http://fundacion-biodiversidad.es>.
- FUNDACIÓ CIDOB (Centro de Estudios Internacionales de Barcelona)

- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Jurisprudencia ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, http://www.mma.es/portal/secciones/biblioteca_publicacion/biblioteca/busqueda_biblio/contenedoraspa.html?ma2spa.html.
- Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, <http://curia.europa.eu>.
- *London School of Economics & Political Science (LSE), Department of Geography & Environment*, <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/Home.aspx>
- *London School of Economics & Political Science (LSE), Regional and Urban Planning Studies*, <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/Study%20Here/graduateProgrammes/regionalAndUrbanPlanning/Home.aspx>
- Madrid Puerta Europa, www.madrid.org/europa.
- Medio Ambiente y Derecho, Revista electrónica de Derecho Ambiental, <http://huespedes.cica.es/gimadus/>.
- *MIT Technology Review, Massachusetts Institute of Technology*: <http://www.technologyreview.es/?lang=es>.
- *Newsletter La Administración al Día, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP*, <http://www.laadministracionaldia@inap.es>.
- *Newsletter for LSE Regional & Urban Planning Studies*
- *Newsletter of the Publications Office of the EU*
- Observatorio Medioambiental, nº. 17, 2014, <http://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/issue/current>
- Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Portal de consulta de Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, <https://servicios.marm.es/irj/portal/anonymous/consultaPlanesProgramas>.
- *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, nº. 131, 2014, nº. 132, 2015.

- REVISTA ACE, Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), BarcelonaTech
- Revista Aragonesa de Administración Pública (RAAP)
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental
- Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación
- Revista Catalana de Dret Ambiental, <http://www.rcda.cat>.
- Revista Catalana de Dret Públic
- Revista Derecho UPV, El boletín
- Revista de Derecho de la Unión Europea
- Revista de Derecho Urbanístico, RDU
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº. 292, septiembre-octubre 2014, nº. 293, noviembre 2014.
- Revista de Práctica Urbanística
- Revista Española de Derecho Administrativo, nº. 167, octubre-diciembre 2014
- Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana
- Revista Medioambiente, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- Revista de Obras Públicas (ROP), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid.
- Tesouro de Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), Madrid, 1990.
- Tribunal Constitucional, <http://hj.tribunalconstitucional.es>.
- Unión Europea, <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>.
- Universidad de la ONU, <http://www.onlinelearning.unu.edu>.