

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO PROCEDIMIENTO PARA LA PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

Mercedes Almenar Muñoz
Abogado. Profesora Asociada. Doctoranda
Universitat Politècnica de València

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
DT	Disposición Transitoria
EA	Evaluación Ambiental
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
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
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la <i>Generalitat</i> , de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LOTUP	Ley 5/ 2014, de 25 de Julio, de la <i>Generalitat</i> , de Ordenación del Territorio, Urbanismo, y Paisaje
PPP	Políticas, Planes y Programas
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

El mandato legal de la normativa europea, Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, de someter el planeamiento territorial y el urbanístico al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) obligó al legislador estatal a incorporar al ordenamiento jurídico español la citada norma, conocida como evaluación ambiental estratégica, mediante la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), cuya entrada en vigor se produjo el 30 de abril de 2006, fecha también, en que el régimen jurídico que conformaba la LEAE adquirió fuerza obligatoria plena, con desplazamiento del anterior marco normativo de evaluación ambiental. Actualmente, la referida Ley 9/2006 ha sido derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

En el caso de la Comunidad Valenciana, el procedimiento de la EAE hasta el año 2014 no ha sido recogido en el derecho interno, lo que ha sido un factor restrictivo en la aplicación de la política ambiental europea. Así, con la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), se regula por primera vez en ese ámbito territorial, el procedimiento de la evaluación ambiental incorporado en el procedimiento sustantivo de aprobación de los planes, lo que sin duda ha dotado de seguridad jurídica a la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, y ha supuesto un importante avance respecto al marco regulador anterior.

Se aborda la EAE como instrumento para la consecución del desarrollo sostenible del territorio, debiendo detectarse, a tal fin, aquellos elementos existentes en el territorio que inciden en la planificación territorial y urbanística, y, en consecuencia, que deben considerarse en el proceso de evaluación

ambiental estratégica, esto es, los factores, afecciones y riesgos ambientales que deben evaluarse desde la fase inicial de la EAE (identificación).

II. BREVE REFERENCIA AL MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La exigencia de una evaluación ambiental de las actividades que probablemente tengan impactos significativos 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 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 2003.

En ese sentido, THÉRIVEL y PARTIDÁRIO¹ 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 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.

1. El derecho comunitario. La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio.

Tras la dilatada regulación del procedimiento de evaluación ambiental en una única normativa común para planes y proyectos (Directiva EIA 85/337/CEE), se aprobó por la Unión Europea 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), llámese la atención que el término estratégica no aparece ni en el título ni en el texto de la directiva, aun así recibe coloquialmente ese nombre ya que trata de la evaluación medioambiental en un nivel superior y más estratégico que el de los proyectos, como estima FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ².

¹ THÉRIVEL, R. y PARTIDÁRIO, M.R., *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London, 1996, pp. 5 y ss.

² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y otros, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, p.22.

Así, 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 con anterioridad al 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.

Con todo, los objetivos de sostenibilidad de la UE conectan la Directiva EAE con los objetivos generales de la política europea de medio ambiente, 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 OREA³ 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 producirían en caso de ejecutarse.

En conclusión, desde el punto de vista conceptual, el proceso de EAE instaurado con la Directiva 2001/42/CE, es el procedimiento administrativo instrumental 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, lo que, en teoría, debería agilizar la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, al identificarse y considerarse las afecciones legales 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, como en el caso de la Comunidad Valenciana, no se ha conseguido todavía al recogerse tardíamente la Directiva EAE (en 2014).

2. La normativa estatal de la evaluación ambiental estratégica

A. La transposición extemporánea de la Directiva EAE. La Ley 9/2006, de 28 de abril

Avanzando en el análisis de la normativa de la evaluación ambiental estratégica, abordamos el segundo escalón jerárquico, con la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2001/42/CE, 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), cuya entrada en vigor se produjo el 30 de abril de 2006. En este punto, la Directiva EAE estableció un plazo

³ GÓMEZ OREA, D., Evaluación Ambiental Estratégica, Mundi-Prensa, Madrid, 2014, p.52.

máximo de transposición con anterioridad al 21 de julio de 2004, esto es, tres años después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, plazo incumplido por España considerando que hasta el 30 de abril de 2006 no entró 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 relevantes estudios por la doctrina más autorizada en materia del derecho ambiental español y de evaluación ambiental, MARTÍN MATEO⁴ y GÓMEZ OREA⁵, respectivamente y, entre otros, sin ánimo de ser exhaustivos, CUYÁS PALAZÓN⁶, FARINÓS DASÍ⁷, FERNÁNDEZ GARCÍA⁸, SANZ RUBIALES⁹, y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ¹⁰.

En este punto, se considerade interés señalar, 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 Suelo (TRLRS 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 refundido no recogiera literalmente la denominación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que evidentemente ya se encontraba en vigor.

Con todo, podemos afirmar que la vocación ambiental del TRLRS 2008 se concreta en el art. 15, bajo la rúbrica, evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, 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 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 BASSOLS COMA¹¹.

a.1. Las “debilidades” de la Ley 9/2006

En este punto, por mi experiencia al servicio de 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

⁴ MARTÍN MATEO, R., Tratado de Derecho Ambiental, Vol. IV, Trivium, Madrid, 2014, p.7.

⁵ GÓMEZ OREA, D., Evaluación Ambiental Estratégica... op.cit., pp. 5 y ss.

⁶ CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2007, pp.3 y ss.

⁷ 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, p.20.

⁸ FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. y otros, La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio, Wolters Kluwer, Madrid, 2006, pp.10 y ss.

⁹ SANZ RUBIALES, I., “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006”, en RDA núm. 12, 2007, pp.47-73.

¹⁰ 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, pp. 261 y ss.

¹¹ BASSOLS COMA, M., “Urbanismo y Medio Ambiente”, en Derecho y Medio Ambiente, CEOTMA, Serie Monografías núm.4, RODRÍGUEZ RAMOS (coord.), Madrid, 1981, p.24.

de la Disposición Transitoria (DT) 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 encontrábamos 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 (TS) 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 de 21 de marzo de 2014 (recurso de casación nº 2330/2011). Así, el TS considera como primer acto preparatorio formal aquel que inicia la tramitación del Plan, excluyendo el avance o la información pública.

Con todo, profundizando sobre la aplicabilidad de la normativa de la LEAE, 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.

En definitiva, una cuestión es la aplicación plena de la evaluación ambiental estratégica a los planes 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 antes de la entrada en vigor de la LEAE, en el ámbito de la Comunidad Valenciana mediante la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

3. La regulación de la EAE en la Comunidad Valenciana

La entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, en el caso de la Comunidad Valenciana 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 Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la *Generalitat*, Urbanística Valenciana (LUV), lo que provocó serias disfunciones en la tramitación y contenido documental de los planes. La adaptación a este nuevo marco normativo supuso, incluso, la reorganización de la administración ambiental de la *Generalitat*.

Así, 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, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), por el que se seguían evaluando determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística conforme a la normativa vigente en materia de evaluación ambiental: la Estrategia territorial valenciana, los planes de acción territorial, tanto integrados como sectoriales y 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 reclasificaciones de suelo no urbanizable en urbanizable.

Además, la LOTPP 2004 estableció una serie de conceptos, hasta entonces novedosos, para considerar en dos niveles los posibles efectos de una actuación territorial o urbanística: los efectos socioeconómicos y los efectos urbanístico-territoriales, todo ello para la consecución de 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, entró en vigor un nuevo régimen urbanístico con la citada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, 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 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 ambiental¹², p. ej., arts. 73.3 b), 74.4 y DT 3ª LUV.

Entre tanto, la administración autonómica valenciana 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* a la reestructuración de los órganos urbanísticos, territoriales y de evaluación ambiental, creando en 2007 un Servicio específico denominado de Evaluación Ambiental Estratégica, siendo el primigenio órgano ambiental de carácter unipersonal, cuyas atribuciones recaían en el titular de la Dirección General con competencia en evaluación ambiental del planeamiento, y posteriormente desde septiembre de 2011 pasó a conformarse en un órgano colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA).

Como acabamos de apuntar, esa ausencia de regulación normativa de la EAE en la legislación valenciana, 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 Empleo, que facilitó la aplicación de la normativa de la evaluación ambiental estratégica, disponiendo que previamente a la redacción técnica del plan

¹² Puede citarse, por ser un manual de referencia de la época, Introducción a los Estudios de Impacto Ambiental, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante, Valencia, 1989.

general el Ayuntamiento iniciaría el procedimiento de evaluación ambiental estratégica conforme a la infrascrita Ley 9/2006, de 28 de abril.

En resumen, 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 LOTUP 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 los planes sometidos a EAE.

- *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 ordenamiento de las Comunidades Autónomas, y en especial al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, debe abordarse la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), que nace con una clara vocación de simplificar y clarificar el hasta ese momento ingente marco normativo valenciano en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

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 supuso la derogación de 6 leyes y 2 reglamentos, concretada en la supresión de 2.000 artículos a los actuales 270 de la LOTUP.

En efecto, 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, recogiendo así las determinaciones establecidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, dado que la Ley 9/2006, de 28 de abril, no fue incorporada a la legislación valenciana. No obstante, cabe indicar que el nuevo procedimiento ambiental se aplicaba de facto por la administración autonómica con competencia material pero a falta de regulación normativa expresa en la Comunidad Valenciana, lo que palmariamente ha producido disfunciones en la aplicación de la EAE, en especial para el planificador.

Con todo, como he tenido ocasión de poner de manifiesto¹³, desde el punto de vista jurídico una de las cuestiones más relevantes de la nueva ley urbanística valenciana de 2014 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, que pretende

¹³ 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, p.191.

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. Asimismo, se incorpora al proceso de EAE la última reforma legislativa de carácter estatal en materia de evaluación ambiental, articulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, 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 PALAZÓN¹⁴.

En síntesis, 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 demandas sociales exigen 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 recientes disfunciones en el procedimiento de aprobación del planeamiento.

Para una puesta al día de este trabajo, debe mencionarse la reciente configuración de la *Generalitat* (julio 2015), 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 planes que afecten únicamente al suelo urbano consolidado y a la ordenación pormenorizada.

A tal fin, una propuesta que mejoraría considerablemente la tramitación y aprobación de expedientes afectantes a la ordenación pormenorizada (de competencia exclusiva municipal) sería atribuir directamente la condición de órgano ambiental a los Ayuntamientos, con la reserva 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, 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, declaración de 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 de planeamiento no sometidos a evaluación ambiental.

¹⁴ 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, pp. 3-4.

En síntesis, en este primer año de vigencia de la LOTUP (entrada en vigor el 20 de agosto de 2014), ha quedado solventada la ausencia de regulación del procedimiento de la EAE en la Comunidad Valenciana, elevándola a categoría legal, y, por tanto, resuelta la inseguridad jurídica y disfunciones procedimentales generadas tras siete años de aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, no incorporada al derecho autonómico valenciano y, que finalmente, se ha recogido 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.

III. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO PROCEDIMIENTO PARA LA PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

El propósito principal de este trabajo, es poner de relieve la función del procedimiento de la evaluación ambiental aplicado al planeamiento territorial y urbanístico, como paradigma de la planificación sostenible, con el fin de compatibilizarla protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio.

En primer término, se destaca el proceso de la evaluación ambiental, de innegable preeminencia en estos últimos años, como instrumento que debe acompañar al desarrollo sostenible e integrador, quedando supeditada su eficacia, 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.

Así, la regulación estatal en materia de evaluación ambiental, debe asegurar, por imperativo del art. 45 CE, la protección y preservación del medio ambiente, para lo cual, un marco básico y común es totalmente indispensable, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23ª CE). En efecto, esta competencia ambiental debe ejercerse de tal manera que garantice el derecho de todas las personas a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, y ecológicamente equilibrado, protector de la biodiversidad, los procesos ecológicos y de otras áreas de especial importancia medioambiental.

Al respecto, GÓMEZ OREA¹⁵ ha 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 Unión 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.

Para una efectiva protección del medio ambiente, es imprescindible detectar las limitaciones que producen la existencia de valores ambientales y figuras de

¹⁵ 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, p. 172.

protección ambiental en la elaboración de los planes territoriales y urbanísticos, y en la ejecución del planeamiento (espacios naturales protegidos, fauna y flora protegidas, Lugares de Interés Comunitario, vías pecuarias, zonas húmedas, espacios de la Red Natura 2000, Zonas de Especial Protección para las Aves, parques naturales, paisajes protegidos, suelo forestal,...etc.), que hacen que pueda ser inviable cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección.

A tal fin, con el propósito de detectar los errores ambientales que se hayan podido haber cometido, en su caso, en la planificación territorial y urbana y que puedan servir de aprendizaje, resulta ineludible conocer 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.

En efecto, para garantizar la viabilidad ambiental del plan, debe realizarse un análisis pormenorizado de los factores, riesgos ambientales y afecciones legales que condicionan la ordenación territorial y urbanística, dedicando especial cometido a la consideración de los nuevos paradigmas de la planificación territorial y el urbanismo, como son la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y la Infraestructura Verde. Asimismo, debe observarse la normativa medioambiental y la cartografía oficial disponible, como información imprescindible para el planificador y demás agentes intervinientes en la ordenación territorial y el urbanismo.

Con todo, debe establecerse una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico. Para ello, la planificación debe abordarse en cascada territorial: estatal, autonómica, y local, desde una perspectiva integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales.

Consiguientemente, debe considerarse la evaluación ambiental como proceso indispensable para la protección del medio ambiente, y, a su vez, como instrumento para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, 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 compatibilizar el desarrollo de nuevos crecimientos urbanos con la conservación de los valores del territorio.

En síntesis, tanto en la fase de integración, que es la relativa a la planificación territorial o 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 y afrontar los grandes retos de la sostenibilidad. 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.

En definitiva, 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, fauna y flora, agua,...), la prevención y reducción de la contaminación, 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 fin, la imbricación de la legislación urbanística y la ambiental.

1. AFECCIONES LEGALES

- 1.1. **La Estrategia Territorial Europea** (algunas Comunidades Autónomas tienen desarrollada su Estrategia Territorial)
- 1.2. **Los espacios naturales protegidos**
 - A. Los Parques Naturales
 - B. El Paraje Natural Municipal
 - C. Las reservas naturales
 - D. Los monumentos naturales
 - E. Los paisajes protegidos
 - F. Otras Áreas de Protección
 1. Las zonas húmedas catalogadas. Los Humedales RAMSAR
 2. Las cuevas
 3. Las vías pecuarias
 4. Las microrreservas
 - G. Los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000
 - H. Los espacios cinegéticos. La caza
- 1.3. **La biodiversidad. Los hábitats**
- 1.4. **El paisaje como condicionante ambiental**
- 1.5. **El nuevo paradigma de la protección ambiental. La Infraestructura Verde. Los conectores ecológicos**
- 1.6. **El suelo forestal y el patrimonio arbóreo monumental**
- 1.7. **Los senderos e instalaciones recreativas**
- 1.8. **Las afecciones derivadas de las infraestructuras lineales**
 - A. En materia de carreteras
 - B. En materia de ferrocarriles
 - C. En materia de aeropuertos
 - D. En materia de transporte de energía eléctrica
- 1.9. **Las afecciones al patrimonio cultural**
- 1.10. **La afección al dominio público hidráulico**
- 1.11. **La movilidad sostenible**

2. RIESGOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

- 2.1. El riesgo de inundación
- 2.2. El riesgo de erosión y deslizamientos
- 2.3. El riesgo de contaminación de las aguas
- 2.4. El riesgo de la contaminación de los suelos
- 2.5. El riesgo sísmico
- 2.6. El riesgo de incendio forestal
- 2.7. El deficitario tratamiento de las aguas residuales
- 2.8. El riesgo de contaminación acústica
- 2.9. El riesgo de contaminación atmosférica. La calidad del aire
- 2.10. La actividad minera
- 2.11. Los suelos de elevada capacidad agronómica
- 2.12. La deficiente gestión de los residuos
- 2.13. El riesgo de accidentes graves por intervención de mercancías peligrosas
- 2.14. La policía sanitaria y mortuoria. La ubicación de los cementerios municipales
- 2.15. El suelo sellado
- 2.16. Los recursos hídricos