

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2017/2018

LAS TÉCNICAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, EN
ESPECIAL EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO.
(THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT TECHNIQUES,
SPECIALLY IN URBAN DEVELOPMENT.)

Realizado por la alumna D^a Valentina S. Pereyra Zapater.

Tutorizado por el Profesor Dr. Tomás Quintana López.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	4
RESUMEN	5
PALABRAS CLAVE	5
ABSTRACT	6
KEY WORDS	6
OBJETO.....	7
METODOLOGÍA.....	9
TÍTULO I: LA SOSTENIBILIDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO.	10
CAPÍTULO 1. HACIA UN MODELO DE URBANISMO SOSTENIBLE.	10
A. El modelo de expansión urbanística.....	10
B. Bases del nuevo urbanismo en España.....	11
<i>a) Influencia del Derecho Internacional.</i>	12
<i>b) Influencia del Derecho Comunitario.....</i>	17
<i>c) El principio de sostenibilidad. Proyección en la legislación urbanística general.....</i>	21
<i>d) Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.</i>	25
TÍTULO II: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA.	29
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.	29
A. Concepto y características de la Evaluación del Impacto Ambiental y la Evaluación Estratégica.....	29
<i>a) Concepto de la Evaluación de Impacto Ambiental.</i>	29
<i>b) Concepto de la Evaluación Ambiental Estratégica.....</i>	31
CAPÍTULO 2: HITOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y ESTRATÉGICA.	34

A. Análisis de la evolución histórica de la Evaluación Ambiental y Estratégica en el contexto internacional.	34
B. La evaluación ambiental en la política comunitaria.	38
a) <i>La Evaluación de Impacto Ambiental en la Unión Europea.</i>	38
b) <i>La introducción de la Evaluación Estratégica en la política comunitaria.</i> ..	43
C. La evaluación ambiental y estratégica en España: la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de Evaluación Ambiental.	45
D. La aplicación de la normativa de Evaluación Ambiental en la Comunidad de Castilla y León.....	53
CAPÍTULO 3: EL OBJETO DE LAS TÉCNICAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.	56
A. Concepto de planes, programas y proyectos. Interrelación entre las evaluaciones.	56
B. Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental.	59
C. Delimitación del ámbito material de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica.	62
D. Análisis de las técnicas de evaluación ambiental en el planeamiento urbanístico. Aspectos críticos.	65
a) <i>Aspectos problemáticos surgidos del entrecruzamiento de la EAE y el planeamiento urbanístico.</i>	65
b) <i>Aspectos críticos en la evaluación de planeamiento urbanístico.</i>	68
c) <i>Aplicación de la EAE sobre los planes urbanísticos.</i>	70
d) <i>La concurrencia de los planes urbanísticos con otros planes sectoriales.</i> ..	73
e) <i>Breve referencia al procedimiento de la EAE de los planes urbanísticos.</i> ..	75
CAPÍTULO 4: LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE EVALUACIÓN, RÉGIMEN SANCIONADOR Y SEGUIMIENTO.	77
A. La omisión del trámite de EAE y sus consecuencias.	78
B. Apuntes sobre el seguimiento.	80
C. Régimen sancionador en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.	82
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	88
JURISPRUDENCIA	94

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo.

CE: Constitución Española.

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

FJ.: Fundamento Jurídico.

LEA: Ley de Evaluación Ambiental.

Nº: Número.

Op. cit.: obra citada.

Págs.: Páginas.

RD: Real Decreto.

RJ: Repertorio de Jurisprudencia.

RTC: Repertorio del Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STCE: Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TR: Texto Refundido.

UE: Unión Europea.

RESUMEN

En esta segunda década del siglo XXI nos encontramos en una época en que es bien visible una generalizada preocupación pública e institucional por el medio ambiente. En efecto, parece que la percepción y la valoración social de los problemas ambientales han cambiado hacia posiciones de mayor interés, siendo cierto que estas están más presentes en la moderna conciencia ciudadana de los países democráticos, y que evolucionan con el paso del tiempo.

En esta evolución, desde hace algunos años se viene apostando por una nueva forma de entender la relación del ser humano con la naturaleza, ordenada bajo el término de “calidad de vida”, como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución Española de 1978, y enmarcada generalmente en el amplio concepto de “desarrollo sostenible”, esto es, un desarrollo equilibrado y racional, que no olvida las generaciones futuras, y que permita la preservación de los recursos naturales que son la base del desarrollo económico y social, transformando así la tendencia hacia la degradación de los recursos naturales a una gestión de tales recursos de modo sostenible e integrado.

Como es bien sabido, el medio ambiente puede ser muy sensible y, por ello, su contaminación, el impacto de la actividad humana sobre los recursos, puede provocar la imposible o muy difícil recuperación de los mismos. De ahí que todos compartamos la teoría de que la mejor contaminación es la inexistente, y si ello no fuese posible, debemos procurar, al menos, su prevención y alcance, ya que sólo así se podrá prever una respuesta que minimice sus efectos. Esta pretensión encuentra su materialización en las técnicas de evaluación ambiental, que por su función integradora y preventiva han terminado por convertirse en las técnicas de tutela ambiental que mejor responden a la conexión material existente entre todos los recursos naturales y demás bienes susceptibles de protección.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo sostenible, evaluación, evaluación estratégica, evaluación de impacto ambiental, plan, política, programa, proyecto, urbanismo, planeamiento urbanístico.

ABSTRACT

On this second decade of the twenty-first century, we find ourselves in an age where it is well known a serious public and institutional concern about environment. Indeed, the awareness and social esteem on environmental problems seem to have moved towards relevant positions, to the point that these are more present on the modern public awareness of all democratic countries, and develop over time.

On this road of development, for several years States have adopted a new way of understanding human beings and nature connection, ordered under the “quality of life” premise, as an ambition placed on the top level by the 1978 Spanish Constitution’s Preamble, and generally seeing as a part of the “sustainable development”, that is, a balanced and rational development, for the sake of future generations, allows the natural resources preservation which constitute the basis of economic and social development, so that it transforms the trend towards degradation of natural resources to their sustainable and integrated management.

As is well known, environment can be quite sensitive, and that is the reason why its pollution, the impact of human activity over resources, is leading to an impossible or very difficult resources recovery. That is why we share the theory that the best pollution is the non-existent, and if that wasn’t possible, we shall ensure, at least, its range and prevention, because that will be the only way to foresee a solution that undermine its impacts. This claim is materialized in environmental assessments, which have an integrative and preventive role that carries them to be the environmental tutelage techniques that better respond to de material connection that exist between every natural resource and other subject to protection goods.

KEY WORDS

Sustainable development, assessment, strategic environmental assessment, environmental impact assessment, plan, program, Project, urbanism, urban planning.

OBJETO

El presente Trabajo de Fin de Grado comenzó teniendo como objeto la realización de un análisis o estudio de las técnicas de evaluación ambiental en el marco del desarrollo sostenible que nos permitiera, de un lado, comprender de manera clara y precisa la razón de ser del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los cambios legislativos que han tenido lugar en los últimos tiempos, así como apreciar la necesidad de dichos cambios en base al fracaso demostrado por las políticas anteriores; y de otro lado, conocer el papel tan imprescindible que juegan las evaluaciones ambientales en el marco del desarrollo sostenible. Sin embargo, a medida que se iba avanzando en la investigación pudimos percatarnos de la necesidad de abordar el sentido de las técnicas de evaluación ambiental en el urbanismo y ordenación del territorio, pues nada interesa más al desarrollo sostenible que el uso racional del suelo, propiciando un aprovechamiento y no utilización de forma arbitraria e ilimitada de los recursos naturales, que precisamente por su carácter no ilimitado han de preservarse a toda costa.

En este marco, el trabajo comienza con la exposición del contexto histórico que ha llevado a situarnos actualmente en el desarrollo sostenible, las circunstancias que han influido en el abordaje de la necesidad de dirigir las decisiones públicas hacia este objetivo, tanto en el plano internacional como en el plano de las políticas comunitarias, que, como es lógico, han sido adoptadas por el estado Español. De esta manera, continuamos exponiendo el gran problema existente en España durante la vigencia de la anterior Ley del Suelo, sus consecuencias, y la decisión de pasar de la ciudad dispersa a la compacta, esto es, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Seguidamente, y una vez situado el contexto del desarrollo sostenible, procedemos a analizar las evaluaciones ambientales, tanto en su vertiente estratégica como de impacto ambiental. Para ello, en primer lugar, expondremos su contexto histórico, es decir, el proceso de toma de conciencia de su necesaria introducción en el marco jurídico de protección medioambiental, tanto por los agentes internacionales como por la Unión Europea, e igualmente en España, con especial mención en este aspecto a la legislación autonómica de Castilla y León.

En segundo lugar, abordamos el concepto, principios, finalidad y objeto de cada una de estas evaluaciones ambientales, analizando el tratamiento que doctrina y legislaciones les han procurado, habida cuenta de su complejidad e importancia para

entender el sentido y papel que desempeñan las técnicas de evaluación en el gran objetivo de la sostenibilidad ambiental.

En tercer y último lugar, como consideramos que uno de los objetos más importantes sobre el que recae tanto la evaluación estratégica como la evaluación de impacto ambiental es el planeamiento urbanístico, nos centraremos detenidamente en el mismo. Para ello, estudiamos la necesidad de consagrar un urbanismo ambiental que reduzca los efectos ambientales derivados del uso del suelo y que permita el uso racional del mismo, las especialidades que puede plantear la aplicación de la evaluación al urbanismo considerando la tipología de los planes urbanísticos, así como las particularidades que desde el punto de vista procedimental plantean estas evaluaciones.

METODOLOGÍA

La metodología de investigación utilizada para la elaboración de este trabajo es la siguiente:

En primer lugar, hemos comenzado por la elección del tema de nuestro trabajo. Para ello, tuvimos en consideración todas y cada una de las ramas que ofrece el Derecho Administrativo, decidiéndonos entre ellas por el Derecho Ambiental, atendiendo al especial interés que entendemos ha de suscitar el medio ambiente en la sociedad actual; y dentro del mismo, siguiendo las propuestas y los consejos ofrecidos por el tutor, finalmente escogimos la evaluación ambiental, como técnica que permite reducir los efectos adversos sobre el medio ambiente, y abordando especialmente su aplicación sobre el urbanismo y el uso del suelo, que nos permita estudiar la contaminación que conlleva el crecimiento de las ciudades y su control.

En segundo lugar, a fin de tener una idea clara de los puntos a tratar en este trabajo, realizamos un índice provisional, que ha ido ampliándose y modificándose a la par que lo hacía la propia investigación. Para la elaboración del índice ha resultado de gran utilidad la consulta de manuales y otros estudios jurídicos.

En tercer lugar, a partir del índice y de los estudios consultados al efecto, comenzamos la búsqueda de bibliografía relacionada con el tema elegido, tratando de encontrar una base sobre la que sustentar nuestra investigación. Para ello, decidimos llevar a cabo un primer estudio acerca de las primeras ideas a desarrollar que nos permitiera tener conocimientos suficientes para abordar los aspectos más generales del presente trabajo, para seguidamente efectuar un estudio más específico, ahondando en los aspectos más detallados de cada uno de los apartados para así perfeccionar el trabajo.

Además de ello, hemos consultado la jurisprudencia existente en relación con el tema del trabajo, analizando profundamente sentencias del Tribunal Supremo y su doctrina, sentencias del Tribunal Constitucional y sentencias procedentes de los Tribunales europeos, para lo que ha sido de gran ayuda contar con las bases de datos recomendadas por el tutor.

TÍTULO I: LA SOSTENIBILIDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

CAPÍTULO 1. HACIA UN MODELO DE URBANISMO SOSTENIBLE.

A. El modelo de expansión urbanística.

Existe unanimidad en la doctrina sobre las causas y circunstancias que motivan el crecimiento urbanístico en los años anteriores a la crisis económica y otros a partir del 2008, pues no se pone en duda que el aumento que la población venía experimentando, el crecimiento económico, las facilidades de financiación que brindaba el sistema merced de la disminución de los tipos de interés, las medidas de apoyo a la adquisición de vivienda mediante distintas ayudas públicas en el marco de las políticas que fomentaban la construcción, así como la adopción de la Ley 6/1998, de 13 de Abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de Junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, contribuirían de forma principal a impulsar el modelo de desarrollo urbano expansivo hasta que la crisis económica hizo que cambiara radicalmente la situación¹.

Todo ello supone el desarrollo de un tipo de ciudad caracterizada por una expansión urbanística dispersa, poco funcional y con escasa cohesión territorial, en la que abundan formas de urbanización y edificación de baja densidad, generando una intensa repercusión ambiental como consecuencia de la destrucción de suelo agrícola, forestal y del litoral, conllevando un elevadísimo coste para las Administraciones Públicas obligadas a la prestación de servicios debido a la desagregación de los espacios urbanizados y habitados, así como para los propios ciudadanos al estar obligados a soportar altos costes ocasionados por los continuos desplazamientos para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio u ocio, lo que hace doblemente insostenible este modelo de ciudad desde el punto de vista económico.

Desde el punto de vista social, tampoco representa este modelo ventaja alguna, a la postre acabaría dando lugar a una disminución en la cohesión social esperada entre

¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Hacia un modelo de urbanismo sostenible*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás & CASARES MARCOS, Ana Belén, *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 15 a 21.

los ciudadanos debido al aislamiento que, a la larga, sufren los residentes de urbanizaciones periféricas en relación con el resto de ciudadanos².

Se trataba, así, de un modelo basado exclusivamente en el crecimiento de la ciudad en el plano horizontal, ya no tanto vertical, en cuya virtud se permitía la transformación urbanística de terrenos en masa al facilitar la reclasificación como suelo urbanizable de aquellos terrenos que no reunieran las especiales características o valores naturales susceptibles de protección, dejando a un lado la ciudad ya existente, en detrimento de su conservación, rehabilitación y de la recuperación, aun cuando se mantenía el deber de conservación de los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y favoreciendo la inversión privada, permitiendo a las Administraciones Públicas financiar el gasto público. De esta forma, España se convertía en el escenario óptimo para una crisis económica, quizá la más adusta de nuestra época, que motiva la reflexión por parte de los poderes públicos acerca de la conveniencia o no del urbanismo expansivo, y la posibilidad de adoptar nuevas formas de planeamiento que ayuden a sustentar la economía, y que pretende la conversión de la ciudad dispersa a la denominada ciudad compacta.

B. Bases del nuevo urbanismo en España.

En esta segunda década del siglo XXI nos encontramos en una época en que es bien visible una generalizada preocupación pública e institucional por el medio ambiente. En efecto, parece que la percepción y la valoración social de los problemas ambientales han cambiado hacia posiciones de mayor interés, siendo cierto que éstas están más presentes en la moderna conciencia ciudadana de los países democráticos, y que evolucionan con el paso del tiempo. Así, la protección del medio ambiente es actualmente una de las mayores exigencias de la vida social y jurídica de nuestro tiempo.

Esta situación traerá consigo, como veremos a continuación, la intervención del Derecho en la protección del medio ambiente, y la consideración de tal protección como una función pública. Esta función no ha de realizarse de cualquier forma, sino que parte del concepto de calidad de vida, y tiene dos ejes principales: el desarrollo y progreso económico y social, y la preservación del medio ambiente y de los sistemas naturales.

² QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Hacia un modelo de urbanismo...* op. cit.

Así se reseña en la STC nº 64/1982, de 4 de Noviembre de 1982, FJ. 2º (RTC 1982\64), en la que se explica que el artículo 45 CE recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en sectores de opinión y documentos internacionales, y en virtud del mismo no debe adoptarse como meta la utilización de los recursos naturales sin límite, hasta su agotamiento, sino que el legislador debe proteger tanto el medio ambiente como el desarrollo económico, procurando su constante equilibrio³. Así como en la STC nº 45/2015, de 5 de Marzo de 2015, FJ. 3º (RTC 2015\45), resolutoria de un recurso interpuesto contra el Real Decreto 975/2009, con el que se pretende garantizar la rehabilitación de las zonas donde se hubieran situado las instalaciones de residuos mineros, y en cuya Exposición de Motivos se indica su filosofía protectora del medio ambiente, de conformidad todo ello con el apartado 24 del Plan de Aplicación de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible⁴.

En la actualidad es bien visible esta nueva relación entre el hombre y el medio ambiente, que se plasma en el concepto de desarrollo sostenible, relativamente novedoso, y que es fiel reflejo de la sociedad de la última década del siglo pasado y de las primeras décadas del siglo XXI⁵.

a) Influencia del Derecho Internacional.

El desarrollo sostenible es un concepto político forjado al finalizar los “treinta gloriosos”, es decir, después de un largo período de desarrollo socioeconómico (1945 – 1975) sinónimo de alto crecimiento, de pleno empleo y de elevado nivel de vida. Las cuestiones medioambientales aparecen entonces como la otra cara de la moneda. El desarrollo sostenible se impone como el reto fundamental del siglo XXI⁶.

³ Dispone la sentencia: “*En su virtud, no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida.*” (FJ. 2º).

⁴ Aprobado en el marco de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2002, y en consonancia con el mismo señala el TC: “*es necesario proteger los recursos naturales que son la base del desarrollo económico y social e invertir la actual tendencia hacia la degradación de los recursos naturales gestionando la base de tales recursos de modo sostenible e integrado.*” (FJ. 3º).

⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión.” *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2016, nº 39, págs. 1 a 50.

⁶ URTEAGA, Eguzki. “El debate internacional sobre el desarrollo sostenible.” *Investigaciones Geográficas*, 2008, nº 46, págs. 127 a 137.

El primer informe entregado al Club de Roma (organización no gubernamental) titulado *The Limits to Growth* es publicado en 1972. En ella, Meadows y su equipo del *Massachusetts Institute of Technology* analizan el problema desde un punto de vista global y sistemático, entendiendo que desarrollo y medioambiente deben absolutamente ser tratados como un solo y mismo problema, lo que plantea la necesidad de considerar una problemática mundial inspirada de la ecología global emergente. Según señala la autora, “*tenemos el convencimiento de que la toma de conciencia de los límites materiales del medioambiente mundial y de las consecuencias trágicas de una explotación no razonada de los recursos terráqueos es indispensable para la aparición de nuevos modos de pensamiento que conduzcan a una revisión fundamental, a la vez del comportamiento de los seres humanos y, posteriormente, de la estructura de la sociedad actual en su conjunto*”⁷. Sobre esta base, es necesario conseguir un equilibrio entre el crecimiento y la sociedad estable, fomentando actividades que no provoquen un consumo desatinado de materias no sustituibles o que no deterioren de manera irreversible el medio ambiente (en particular educación, arte, investigación, deportes...), alejándonos del crecimiento exponencial que conduciría de manera inevitable al derrumbe del sistema.

El gran éxito de *The Limits of Growth*, junto a la inmensa influencia que éste tuvo en economistas y políticos de la época, desembocan en la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo, celebrada en Junio de 1972, cuyo eslogan oficial es “Una sola tierra”. En ella se cuestiona la vulnerabilidad del planeta y la interdependencia de los fenómenos que tienen lugar. En una época en la que se producían los primeros hitos del hombre en el Espacio Exterior, el objetivo de la Conferencia era definir los modelos de comportamiento colectivo que permiten a las civilizaciones continuar su existencia, elaborando una política común a fin de crear un orden viable que no se conforme con ofrecer a las generaciones futuras una mezcla de expansión científica, codicia económica y arrogancia nacional. Sin embargo, no se logra la buscada unidad política del planeta, en un contexto marcado por la Guerra de Vietnam, aun cuando se toma la decisión de crear un órgano específico en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) encargado de las cuestiones de medioambiente: el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi.

⁷ MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L. RANDERS, Jorgen. BEHRENS, William W. *The Limits to Growth*. Universe Books, Nueva York, 1972, págs. 293 a 294.

Es un año después cuando el PNUMA utiliza por vez primera un término que se aproximará a lo que hoy conocemos como desarrollo sostenible: el ecodesarrollo, convirtiéndose en una filosofía general del desarrollo. Se trata de un concepto que alude a una vía situada a equidistancia de las propuestas extremas de Meadows y de las de los defensores de la abundancia ilimitada de la naturaleza⁸ Así, se va adoptando progresivamente este nuevo término, como ocurre en los informes del *World Wildlife Fund* (WWF)⁹.

El desarrollo sostenible aparece también en un período en el cual la ciencia ecológica no se conforma únicamente con describir la amplitud de la crisis medioambiental sino que favorece la toma de decisión para responder a este reto. En esta época se distinguen tres objetivos principales: el mantenimiento de los sistemas y procesos ecológicos esenciales para la vida (reciclaje de alimentos, depuración natural de las aguas, etc.), la utilización duradera de las especies y de los ecosistemas y la preservación de la diversidad biológica.

En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) decide crear la Comisión Mundial sobre Medioambiente y el Desarrollo (CMED). El mandato de la CMED es triple: establecer un diagnóstico en materia de problemas medioambientales y de desarrollo y hacer propuestas para una acción innovadora, concreta y realista; considerar nuevas modalidades de cooperación internacional susceptibles de fortalecerla y provocar cambios deseados; aspirar a la toma de conciencia y a la movilización del conjunto de los actores concernidos. Tras cinco años de trabajo, concretamente, el 20 de Marzo de 1987, el CMED publica el conocido Informe Brundtland, presentado bajo el título “*Nuestro futuro común*”, en el cual se define el desarrollo sostenible como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Según,

⁸ URTEAGA, Eguzki. “El debate internacional...” op. cit. pág. 130.

⁹ Las acciones del WWF estaban encaminadas predominantemente a la protección de las especies, así como a la gestión o establecimiento de áreas protegidas. A finales de la década de 1970, surge en sus informes un nuevo concepto, el “ecodesarrollo sostenible”, al tratar el problema del impacto del turismo en la vida silvestre, tal y como expone CHARTIER, Denis. “Los orígenes del desenfoque semántico del desarrollo sostenible.” *Ecología y Política*, 2004, n° 29, págs. 171 a 183.

Bermejo Gómez de Segura, esta interpretación es tridimensional: aglutina la dimensión económica y la social en el concepto de desarrollo y la tercera es la sostenibilidad¹⁰.

Sugerida por los redactores del Informe Brundtland surge la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, que tiene lugar en Río de Janeiro del 3 al 14 de Junio de 1992, es decir casi veinte años después de la Conferencia de Estocolmo, conocida como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. Por su amplitud (40.000 personas, 108 Jefes de Estado y de Gobierno, 172 Estados representados) la conferencia de Río es, por aquel entonces, la reunión más importante organizada jamás por la ONU. Se asiste a un verdadero lanzamiento mediático de la noción de desarrollo sostenible. El objetivo concreto de la Cumbre era llegar a un consenso mundial que paliara la problemática de las relaciones conflictivas, en un mundo asimétrico, entre el necesario desarrollo y el respeto y la preservación de la integridad de la biosfera.

Varios textos resultan de la Cumbre de la Tierra: la Declaración de Río, que recoge en su preámbulo la de Estocolmo con vocación de proporcionarle continuidad. Dicha declaración no suscitó particular dificultad para su aprobación, porque enuncia los grandes principios (27, en total) para una buena gestión de los recursos del planeta, resumiendo la filosofía del desarrollo sostenible; la Declaración sobre el Bosque, más difícil de aceptar, y que acabó por reducirse a una simple Declaración de vagos términos; el Convenio sobre la Biodiversidad, con intención de preservar la flora y la fauna amenazadas de extinción; el Convenio sobre el Clima; y, por último, un plan de acción bautizado como Agenda 21 que recoge un centenar de acciones a implementar para que el desarrollo sostenible se convierta en una realidad en el siglo XXI¹¹

Si bien la inmensa mayoría de los principios y estrategias señaladas o establecidas en la Cumbre de Río quedaron en meras declaraciones de principios, la Agenda 21 podría considerarse como el único documento salido y gestado en dicha Cumbre que ha experimentado un espectacular, aunque tardío, desarrollo y ha generado expectativas de

¹⁰ BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. “*Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomímesis.*” Hegoa, Bilbao, 2014, pág. 16.

¹¹ SEQUEIROS, Leandro. “De la III Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) al fracaso de la Conferencia de Kioto (1997): claves para comprender mejor los problemas ambientales del planeta.” *Enseñanzas de las Ciencias de la Tierra*, 1998, nº 6, págs. 3 a 12.

continuidad, especialmente entre los países de la Unión Europea¹², como explicaremos a continuación.

Con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro no se soluciona, ni mucho menos, la problemática de las relaciones entre el verdadero desarrollo, el problema del medio ambiente y la extensión mundial de la calidad de vida, reputándose precisas numerosas intervenciones protagonizadas por Organizaciones no Gubernamentales (ONG) para el Desarrollo, de entre las que podemos destacar La II Cumbre de la Tierra (Río + 5), celebrada en el mes de Junio de 1997 en Nueva York en la sede de las Naciones Unidas, que perseguía evaluar cuán había sido el cumplimiento de los convenios firmados en Río, siendo sus conclusiones ciertamente decepcionantes. Más adelante, entre los días 1 y 10 de Diciembre de 1997, la ONU convoca la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la ciudad japonesa de Kioto, cuyos debates no llevaron muy lejos, destacando como hito la adopción del Protocolo de Kioto, si bien no entraría en vigor hasta el año 2005.

La Cumbre de Río se repitió diez años después en Johannesburgo, entre el 24 de Agosto y el 4 de Septiembre de 2002, bajo un lema tan significativo como “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible”, reuniendo a 191 países y más de 65.000 participantes. Inicialmente, su orden del día se centra en la concreción de los compromisos tomados durante la conferencia de Río. Se trata, además, de insistir sobre el aspecto social de la sostenibilidad y de poner el énfasis sobre la pobreza y la precariedad. Así, la Cumbre de Johannesburgo ofrece la oportunidad de presentar nuevas iniciativas encaminadas a apoyar la implementación de la Agenda 21. Los resultados de la Cumbre quedaron recogidos en dos importantes documentos adoptados por consenso: la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, suscrita por todos los Jefes de Estado y de Gobierno, y el Plan de Aplicación de Johannesburgo, en el que se reafirma vigorosamente el compromiso con los principios fundamentales de Río, con la plena aplicación de la Agenda 21.

Finalmente, y antes de adentrarnos en el análisis del desarrollo sostenible en la política comunitaria, debemos destacar una última Conferencia de Naciones Unidas

¹² Tal y como expone PALERMO MARTÍN, Federico G. en su tesis doctoral: “Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia.”, 2002, pág. 16.

sobre Desarrollo Sostenible, conocida como “Río + 20), que tuvo lugar, precisamente, en Río de Janeiro, del 20 al 22 de Junio de 2012, cuyos ejes principales a tratar eran la economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el marco institucional de la sostenibilidad. Culmina con un documento final, titulado “El futuro que queremos”, cuya premisa principal es la reafirmación de los principios de Río y el análisis de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible.

b) Influencia del Derecho Comunitario.

Paralelamente al desarrollo internacional del desarrollo sostenible, la Unión Europea venía consolidando una política en el mismo sentido, ofreciendo alternativas de desarrollo urbanístico más respetuosas con la creciente sensibilidad favorable a realizar un uso del suelo y, en general, de los recursos naturales, más racional. Podemos, así, destacar cuatro etapas en la evolución de la preocupación por el desarrollo sostenible, dentro de los tratados constitutivos y de desarrollo de la Unión europea (UE):

Una primera etapa enmarcada en los años 1957 a 1972, abarcando el Tratado de Roma y durante los quince años siguientes, en los que la UE no desarrollo política medioambiental alguna, ni existe referencia específica al problema en sus textos básicos.

Una segunda etapa abarcando los años 1972 a 1987, constituyen los primeros pasos en políticas medioambientales. La preocupación por las políticas de medio ambiente se introduce de lleno en los países europeos en 1973 y durante las negociaciones de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En aquellos momentos, se tratan de imponer criterios en los campos de protección al consumidor, política regional y medioambiental, que durante la época fue recibido como un intento de dar a la Comunidad Europea una cara más “humana”. Ese mismo año se publica el Programa de Acción Medioambiental, y durante los próximos quince se desarrollaría una gran legislación comunitaria en la materia (tres Programas en materia de medio ambiente), normativa que sería recibida con cierta hostilidad por algunos Estados Miembros. Es digna la mención del importante papel que empiezan a tomar los grupos de presión medioambientales para modificar el artículo 2 del Tratado de Roma, que constreñía el desarrollo de las nuevas políticas. En 1985 se publica un Libro Blanco, que sería la base de las mismas en el Acta Única Europea.

La tercera etapa aparece marcada por el Acta Única Europea (1987 – 1991), que supone el comienzo de una verdadera política medioambiental en la UE y la modificación de los antiguos tratados que impedían su desarrollo. Al coincidir en el tiempo el Acta con el Informe Brundtland y al adherirse al mismo varios Estados, en Maastricht se produciría la sustitución del término “expansión continua de las economías” por el de “progreso económico y social equilibrado y sostenible”. En este intervalo está en funcionamiento el IV Programa Comunitario de Medio Ambiente.

La cuarta y última etapa, y la que más actividad representa, abarca los años 1991 a 1997. El 17 de Mayo de 1993 se publica el V Programa Comunitario que pasa a denominarse “de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”, incorporándose definitivamente el concepto de desarrollo sostenible en la política comunitaria. En Junio de 1997, en Ámsterdam se modifica el art. 2 del Tratado Constitutivo, a propuesta de la presidencia irlandesa, introduciendo y dando contenido al término “desarrollo sostenible”:

“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas...”

El Tratado de Ámsterdam entrará en vigor en 1999. Durante este período de tiempo, la UE desarrollará la campaña Ciudades Europeas por la Sostenibilidad con el fin de propiciar el desarrollo de la Agenda 21, encuadrándose dentro del Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas (1993). Dicha campaña constituye el nexo entre las políticas elaboradas y las actuaciones de los municipios que están poniendo en práctica la Agenda Local 21¹³.

En este sentido, destacar la existencia de un punto frontera especialmente significativo marcado por la reunión de Aalborg (Dinamarca), celebrada del 24 al 27 de Mayo de 1994 sobre los precedentes de la publicación en 1990 de la Carta o Libro Verde del Desarrollo y Medio Ambiente Urbano, documento que levantó grandes expectativas y que llama la atención sobre el gran deterioro urbano de las ciudades

¹³ MARBÁN FLORES, Raquel. “La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España.” *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, 2006, n° 2899, págs. 31 a 46.

europeas. Dicho informe propició la creación de un Grupo de Expertos en Desarrollo Urbano de la Unión Europea (GEMAU), en 1991, que inicia el citado anteriormente Proyecto de Ciudades Sostenibles, cuyo objetivo final se fijó en la aplicación a grandes y medianas ciudades europeas de algún programa de desarrollo y actuación específica de cara al siglo XXI. Con tales antecedentes y con la implicación directa del ICLEI, se sientan las bases para la Conferencia de Aalborg. En Aalborg se desarrolla y concibe el primer documento suscrito por los Estados Miembros y, especialmente, por algunas de sus autoridades locales: la denominada Carta de las Ciudades y Pueblos Europeos hacia la sostenibilidad, más conocida como Carta de Aalborg. El contenido de la citada Carta es esencial para comprender la definición de multitud de conceptos, acciones y medidas, encaminadas a dotar a las ciudades de perfiles de calidad de vida, medio ambiente y sostenibilidad económica que las hagan susceptibles de acoger los procesos de desarrollo a los que, necesariamente, van a verse abocadas en los próximos años.

Si en Aalborg se sentaron los principios y bases para el desarrollo de la Agenda 21 Local, en 1996 se desarrolla la II Conferencia Europea de Ciudades para la Sostenibilidad. Tiene lugar en Lisboa en Octubre de 1996.

A continuación, y durante los años 1998 a 1999 se desarrollan cuatro conferencias regionales: Turku (Finlandia) en 1998; Sofia (Bulgaria), también en 1998; Sevilla (España) en 1999 y, finalmente, en La Haya (Holanda) en ese mismo año.

En los años más recientes de gobernanza podría destacarse tres avances de la UE, prácticamente simultáneos en el tiempo: por una parte, la puesta en marcha de los trabajos preliminares del VI Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente denominado: “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, inspirado en el V Programa y con horizonte de actuación desde 2002 a 2010. Destaca especialmente por la introducción de medidas participativas de todos los estamentos implicados y de la ciudadanía en general. En segundo término, en el Tratado de Niza (2001) se produce la declaración nº 9 relativa al artículo 175 del Tratado Constitutivo de la Unión. En dicha declaración, se recoge la necesidad de aprovechar todas las oportunidades del Tratado para fomentar el desarrollo sostenible. Por último, del 9 al 12 de Febrero de 2000 se celebra en Hannover (Alemania) la III Conferencia Europea de Ciudades por la Sostenibilidad. En dicha conferencia se recogen los frutos de los trabajos realizados por las ya numerosas autoridades locales firmantes de la Carta de Aalborg, implicados en la Campaña Europea de Ciudades y Municipios y Regiones

Europeas (CMRE), *Eurocities*, la Red de Ciudades Saludables de la OMS, el ICLEI y la Organización de Ciudades Unidas (UTO) en cooperación con la Comisión Europea y su grupo de expertos.

Es justo reconocer que en los últimos tiempos en el seno de la UE se han producido cambios conceptuales y se han realizado tentativas de integración medio ambiente – desarrollo como parte del desarrollo sostenible. A pesar de ello, la adhesión global de la UE a la temática de la Agenda 21 es tardía, al ser impulsada por las iniciativas de otros organismos, e inicialmente carente de sensibilidad ante esta materia, previsiblemente por las distintas visiones e intereses de cada Estado Miembro. Prueba de ello son los años que se han tardado en modificar algo en principio tan simple como las meras definiciones y conceptos. Además, la referencia a la sostenibilidad en los Tratados de la Unión más allá de ser tardía, es especialmente confusa, utilizándose ambivalentemente y constatando con ello la versatilidad del término¹⁴.

Puede decirse, como conclusión a este apartado, que la UE está embarcada irreversiblemente en el proceso hacia un desarrollo más sostenible, porque debe y porque lo quiere, en primer lugar, porque está obligada a ello. El desarrollo sostenible es un objetivo en la UE, y no puede haber otra forma de conseguir el desarrollo si no es por esta vía¹⁵. Con lo cual, ya está el mecanismo en marcha y respondiendo a una idea básica y simple: que el desarrollo sostenible es un proceso en el cual lo que cuenta es avanzar en la dirección correcta, hacia mayor sostenibilidad o menor insostenibilidad, y cuyas referencias de progreso y, si es posible, traducibles a indicadores, son una mayor calidad de vida en términos socioeconómicos y de calidad ambiental con un menor uso y degradación de recursos naturales.

¹⁴ PALERMO MARTÍN, Federico G. “Desarrollo sostenible: concepto, evolución...” op. cit. pág. 24.

¹⁵ En este sentido, JIMÉNEZ BELTRÁN entiende que la UE está obligada irreversiblemente a llevar a cabo un proceso hacia un desarrollo sostenible, pues éste constituye un objetivo de la UE, y ante el cual la Unión Económica y Monetaria serían instrumentales, y añade “además, no hay otra forma; el desarrollo de la UE o será sostenible o no será desarrollo.” JIMENEZ BELTRÁN, Domingo. “La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo.” *Revista ICE Desarrollo Sostenible*, 2002, nº 800, págs. 97 a 122.

c) El principio de sostenibilidad. Proyección en la legislación urbanística general.

Desde el surgimiento del desarrollo sostenible y su posicionamiento como tema de interés académico, uno de los debates de mayor trascendencia ha sido el establecimiento de una definición en la cual tengan cabida todos los aspectos que intervinieron en su gestación como concepto¹⁶.

La definición más conocida del desarrollo sostenible se encuentra descrita por primera vez en el ya citado Informe Brundtland, disponiendo: “*El desarrollo sostenible es el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*”

De acuerdo con este punto de vista, la sociedad habría de ser capaz de satisfacer sus necesidades en el presente respetando el entorno natural de sus actuaciones y sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. A partir de ahí se fueron formulando los principios básicos de lo que empezó a denominarse “desarrollo sostenible”. Al formular estos principios se puso el acento, al menos inicialmente, en la dimensión ambiental de dicho desarrollo, distinguiendo entre mero crecimiento cuantitativo y desarrollo cualitativo o integral.

En el origen del concepto de sostenibilidad había dos preocupaciones: la percepción de la gravedad de los desequilibrios medioambientales, ya observados en diferentes lugares del mundo, y la conciencia de la posibilidad de que tales desequilibrios desembocarán en una crisis ecológica global, con consecuencias imprevisibles, pero previsiblemente catastróficas, para el futuro de nuestro planeta y de la mayoría de las especies que habitan en él¹⁷.

La idea de la sostenibilidad empezó siendo una respuesta preventiva ante la perspectiva del colapso del modelo de civilización imperante. Es decir, se parte de la idea de que existe un límite natural con el que inevitablemente ha de chocar la cultura expansiva del productivismo industrialista en todas las formas que hemos conocido durante el siglo XX. Nuestro planeta no podría soportar por mucho más tiempo la sobrecarga a la que se halla sometido por el actual ritmo del crecimiento industrial y de

¹⁶ Así lo señala RÍOS, Leonardo. “El desarrollo sostenible y los conceptos.” *Idea Sostenible*, 2003, nº 1, págs. 1 a 3.

¹⁷ FERNÁNDEZ BUEY, Francisco Javier. “Sostenibilidad: palabra y concepto.” *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2011 – 2012, nº 7 – 8, págs. 16 a 25.

las formas de producción y consumo dominantes. Tres factores han contribuido a que se creara esta situación: el crecimiento en términos absolutos de la población mundial; los hábitos dominantes de producción y consumo en los países industrialmente avanzados, y las opciones tecnológicas y energéticas propias de la sociedad industrial y postindustrial. De mantenerse invariables estos factores, antes o después acabaría produciéndose un colapso ecológico de consecuencias difícilmente calculables.

En líneas generales, pues, los principios básicos que concretan la ambigüedad de la definición de sostenibilidad dada en Nuestro Futuro Común, son consumir recursos no renovables por debajo de su tasa de sustitución; consumir recursos renovables por debajo de su tasa de renovación; verter residuos siempre en cantidades y composición asimilables por parte de los sistemas naturales; mantener la biodiversidad y garantizar la equidad redistributiva de las plusvalías.

La filosofía de la sostenibilidad tiende a matizar la noción misma de desarrollo atendiendo, por una parte, a la compatibilidad del desarrollo económico con los ecosistemas, y, por otra, tomando en consideración índices de bienestar que ya no quedan reducidos a lo que sea en un momento dado el PIB. Se entiende entonces que el desarrollo al que hay que aspirar no es un desarrollo cualquiera, sino un desarrollo en equilibrio dinámico, racionalmente planificado y basado en la biomímesis, es decir, en la limitación de la economía natural de los ecosistemas.

Esta noción de sostenibilidad implica una reinserción de los sistemas humanos dentro de los sistemas naturales, pero también una ampliación de la noción de bienestar que incluya indicadores socioculturales como los ingresos medios de la población, la redistribución de la riqueza, el valor del trabajo doméstico, la adecuación de las tecnologías empleadas, la atención a la biodiversidad y el respeto de los ecosistemas en que se insertan las sociedades humanas, tratando de lograr con ello una sostenibilidad ecológica, económica y social¹⁸.

¹⁸ Según AMBROGUI ROMÁN, debe entenderse por sostenibilidad ecológica: “aquella que permite que el ecosistema mantiene sus principales características que son fundamentales para su supervivencia en el largo plazo.” Del mismo modo, debe entenderse por sostenibilidad económica: “El manejo sostenible de los recursos naturales produce una rentabilidad que hace atractiva su continuación.” Y, finalmente, por sostenibilidad social: “Los beneficios y costos de la administración del sistema se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y generaciones y se obtiene un grado de satisfacción de las necesidades que hace su continuación posible.” (AMBROGUI ROMÁN, Rosario.

Sobre la base de esta concepción de la sostenibilidad y el ecodesarrollo, la plasmación en España, en su legislación urbanística y políticas, se ha ido postergando, porque el cambio de modelo amenazaba con hundir la prosperidad del sistema durante los momentos de mayor expansión del mismo¹⁹. Pese a todo, la Ley del Suelo 8/2007, derogando la anterior Ley 6/1988, asumiendo, además, el error y el carácter accidentado de esta regulación anterior, abrió paso a la reforma, señalando en su Exposición de Motivos la necesidad de una renovación más profunda, plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales de los artículos 45 a 47²⁰. Se propone así la nueva regulación como superadora de la tendencia del urbanismo español de volcar todos los esfuerzos en la creación de nueva ciudad²¹.

La Disposición Final 2ª de la Ley 8/2007 delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el TR de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, evitando la dispersión normativa. Fruto de ello, se aprueba el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Pocos años después, como expresión de la voluntad del legislador de dotar de sostenibilidad al modelo productivo español, se aprueba la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible, con la que se pretende una modernización de la economía española, estabilizando y reforzando los elementos de nuestro modelo productivo, en

“Desarrollo Sostenible. Concepto y evolución del paradigma.” *REICE: Revista Electrónica de Investigación de Ciencias Económicas*, 2017, nº 9, págs. 110 a 125.

¹⁹ De esta forma lo reseña el Ministerio de Vivienda en el llamado Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, efectuado en el mes de Abril del año 2010 (pág. 7).

²⁰ De dichos preceptos cabe inferir 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 necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida, tal y como dispone la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007.

²¹ Continúa señalando la Exposición de Motivos: “*Sin duda, 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.*”

base a la Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en Noviembre de 2009²².

Consecuencia de la carencia en la Ley 8/2007 de Suelo, de uno de los aspectos más elementales del desarrollo sostenible, como son las operaciones de regeneración y renovación urbanas, da lugar a la necesidad de generar un nuevo marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no solo llenara las lagunas legales sino que removiera los obstáculos que las imposibilitaban en la práctica y que propiciasen la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas. Así, se aprueba la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en cuyo Preámbulo se previene que estas actividades tienen un relevante papel que cumplir en la actividad económica y turística, garantizando el derecho a una vivienda digna y adecuada, la reconversión y reactivación del sector de la construcción y fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, que desarrollaremos con mayor amplitud en el apartado siguiente.

Como último paso del legislador estatal en la adaptación del desarrollo sostenible a la legislación, el artículo 1. h) de la Ley 20/2014, de 29 de Octubre, delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, autorizando al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley del Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, y la Ley 8/2013 (LRRRU), evitando, como es obvio, la dispersión normativa y el fraccionamiento de las disposiciones. Como resultado de ello, se aprueba el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

²² La Estrategia incluye un variado elenco de iniciativas legislativas, reglamentarias y administrativas, con las que se pretende, según la Exposición de Motivos de la Ley: *“servir a un nuevo crecimiento, a un crecimiento equilibrado, duradero: sostenible. Sostenible en tres sentidos: económicamente, esto es, cada vez más sólido, asentado en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación; medioambientalmente, que haga imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos; y sostenible socialmente, en cuanto garante y promotor de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social.”*

d) Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En base a todo lo expuesto anteriormente acerca del desarrollo sostenible, se plantea en España un nuevo urbanismo más sostenible, contrapuesto, sin duda, al urbanismo de expansión desarrollado hasta entonces. Gran parte de este nuevo urbanismo, como hemos comentado, se plasma en la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y posteriormente en el nuevo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, así como en la Comunidad de Castilla y León, en la interesante Ley 7/2014, de 12 de Septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo, que modifica la Ley de Urbanismo de 1999 en este sentido.

Aunque, naturalmente, por la fecha de aprobación, el concepto del desarrollo sostenible no se menciona en la CE de 1978, no cabe duda de que algunos elementos de esa concepción sí están presentes, al contemplar el derecho a la propiedad privada y función social, medio ambiente, patrimonio histórico, derecho a la vivienda, un marco de economía de mercado con intervención pública, la propiedad privada, libertad de empresa y la intervención pública (arts. 33, 45, 46, 47, 38 y 128, respectivamente).

Pues bien, tal y como señala la Exposición de Motivos de la LRRRU de 2013, los problemas socioeconómicos del mercado de suelo y vivienda en España son de diversa naturaleza, muchos son anteriores a la actual crisis económico-financiera y la mayoría tienen carácter estructural, aunque se han agravado en esta situación. Uno de ellos, sin duda, es la mayor atención que el legislador histórico en la materia ha dedicado a la expansión de las ciudades, descuidando la debida atención al ámbito urbano existente, tratando de generar bienestar económico y social, y de garantizar la calidad de vida de los habitantes, aunque tales actuaciones son mucho más complejas desde los puntos de vista económico y social, especialmente en la actualidad.

Ante esta situación, la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen un relevante papel en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, así como en los avances hacia el desarrollo sostenible. En este sentido, continúa señalando la Exposición de Motivos que los objetivos perseguidos por la Ley son, en primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos

específicos que la hagan viable y posible; en segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas; y finalmente, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo²³, objetivos que, naturalmente, se asumen por el vigente TRLSRU.

Dentro de las disposiciones más relacionadas con la nueva orientación derivada del desarrollo sostenible, el art. 1 del TRLSRU establece como objeto regular las condiciones básicas que garanticen: *“Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.”*

Además, prevé el art. 3: *“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. 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 los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente...”*

De acuerdo con la CE, y su interpretación por el TC, se prevé que la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los Poderes Públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

A continuación, entre los derechos del ciudadano, se incluye el relativo a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de

²³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Rehabilitación, regeneración y renovación...” op. cit. pág. 9.

diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. Y, entre los deberes, los de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia; cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados, y respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos²⁴.

Por otra parte, se proyecta la idea del desarrollo sostenible en la regulación de las situaciones básicas del suelo (arts. 20 a 21), especialmente en la situación de suelo rural, y en la previsión de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, para lo que se prevé la evaluación ambiental de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y en la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, se exige la elaboración de una memoria que asegure la viabilidad económica.

Seguidamente, se prevén las actuaciones sobre el medio urbano, que se definen como aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten a edificios y a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos, así como actuaciones de regeneración y renovación urbanas que tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

²⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Rehabilitación, regeneración y renovación...” op. cit. pág. 13.

Los arts. 29 a 30 se dedican al Informe de Evaluación de los Edificios, que han de elaborar, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva para acreditar la situación en la que se encuentran aquellos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. Con dicho informe, pretende el legislador estatal asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado y obtener información que le permita orientar el ejercicio de sus políticas e ir adaptando gradualmente el parque edificado español a unos criterios mínimos de calidad y sostenibilidad²⁵.

Finalmente, entre las disposiciones más destacables, la Disposición Adicional 1ª del TRLSRU establece un sistema de información urbana y otros instrumentos al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible (como censos y mapas variados).

Debemos hacer, en este sentido, una breve mención y reseña a la normativa reguladora del nuevo paradigma urbanístico en nuestra Comunidad Autónoma. Así, y de acuerdo con las previsiones constitucionales, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la LO 14/2007, de 30 de Noviembre, prevé, en su artículo 70.1. 6º, las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, siempre de acuerdo con lo previsto en la CE, en virtud de la disposición general del artículo 69. Pues bien, el Título I se afirma que los ciudadanos de la Comunidad tienen los derechos y deberes establecidos en la CE, en los Tratados Internacionales ratificados por España y en el ordenamiento de la UE. Además, entre los deberes de los ciudadanos se incluye el de “conservar y proteger el medio ambiente y hacer un uso responsable de los recursos naturales” (artículo 15. b), y entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos se incluye: “El crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses.”, así como “la garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre

²⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El informe de evaluación de edificios*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Urbanismo Sostenible: Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 413 a 419.

la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible” (artículo 16. 2 y 16.15 respectivamente).

En cuanto a las competencias en materia de medio ambiente se prevén, como competencias de desarrollo normativo y ejecución, las relativas a la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, prevención ambiental y vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas (artículo 71. 8).

TÍTULO II: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.

A. Concepto y características de la Evaluación del Impacto Ambiental y la Evaluación Estratégica.

a) Concepto de la Evaluación de Impacto Ambiental.

Son numerosas las concepciones que se han arrojado en la doctrina desde la introducción de la EIA en el ámbito de la Unión Europea a través de la Directiva 85/337, así como desde su entrada en nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio, de Evaluación del Impacto Ambiental.

Una primera aproximación conceptual a la evaluación de impacto ambiental nos la proporciona la importante STC nº 13/1998, de 22 de Enero de 1998, FJ. 4 (RTC 1998\13): *“La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente.”* Desde esta concepción, es fácil coherencia esta técnica jurídica de carácter preventivo con el artículo 45 CE²⁶. Según García García, la evaluación de impacto ambiental cumple con la función asignada a los poderes públicos de prevenir los daños al medio ambiente, anticipando un juicio, basado en criterios de racionalidad ambiental, sobre los

²⁶ GARCÍA GARCÍA, María Jesús. “La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial.” *Boletín Aranzadi Administrativo*, 2003, nº 4, págs. 1 a 7.

efectos que la ejecución de una determinada actividad causa sobre el medio ambiente, así como las medidas adecuadas para su protección.

Otros autores definen la EIA como: *“aquella que comporta un análisis al final del proceso de planificación que trata de emitir un juicio previo y objetivo sobre los posibles impactos ambientales que determinadas actividades pueden generar en caso de ejecutarse. Cuando los impactos detectados se estiman suficientemente importantes y son corregibles en buena medida, se proponen medidas correctoras de obligado cumplimiento. Así, el estudio de impacto ambiental es un instrumento técnico que sirve de base para una decisión administrativa sobre la autorización de un proyecto.”*²⁷

Por su parte, la legislación ha venido refiriéndose a la EIA 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.”*²⁸

La EIA introduce en los procedimientos de toma de decisiones un parámetro más, el ambiental, que se suma a los otros hasta ahora habitualmente manejados, permitiendo así la adopción de decisiones coherentes e integradoras de los postulados constitucionales, tal y como se deduce de la STC 13/1998, antes citada. Para que estas finalidades se vean satisfechas, la norma impone a las Administraciones Públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador. Para llevar a cabo esa valoración, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto.

En suma, la EIA permite observar la interrelación existente entre el uso de un recurso natural y el impacto o efecto sobre el medio ambiente en general, habida cuenta de que el fin de la EIA es la utilización racional de los recursos naturales, principio paradigmático a que se somete el tratamiento jurídico del medio ambiente.

²⁷ CANTÓ, Sergi. RIERA, Pere. BORREGO, Armonía. “La evaluación de impacto ambiental en España. Coste y limitaciones.” *Economía Industrial*, 2009, nº 371, págs. 113 a 120.

²⁸ Así lo dispone RUÍZ ASCACÍBAR, Mónica. “Un paso más. Nueva normativa de Evaluación de Impacto Ambiental.” *Páginas de Información Ambiental*, 2001, nº 6, págs. 8 a 11.

b) Concepto de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Por otro lado, muchos son los autores que han meditado el significado de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la mayor parte de ellos con el fin de diferenciarla de la EIA.

En un principio, Utrera Caro define la EAE como aquel proceso sistemático de evaluación de las consecuencias sobre el medio ambiente de las actividades de una política, plan o programa propuestos que tienen por objeto conseguir que éstas queden plenamente incorporadas y sean tenidas en cuenta en la fase más temprana del proceso decisorio en las mismas condiciones que las consideraciones de índole económico o social²⁹.

Asimismo, se define como el proceso normalizado, sistemático y global para evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa, así como sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de esa evaluación y el uso de los mismos para la adopción de decisiones públicas respecto de las cuales se debe rendir cuenta³⁰.

Finalmente, Martín Mateo entiende que la EAE puede ser definida como aquel proceso en cuya virtud la autoridad pública competente deberá decidir acerca de la aprobación o cancelación de un plan o programa, a través de un examen de los efectos colaterales significativos en un sentido negativo de dicho plan o programa³¹, así como la

²⁹ Si bien en un primer momento, UTRERA CARO parte de la definición otorgada en la Directiva 2001/42/CE (“*la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas y la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones sobre los planes y programas y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9 de la Directiva.*”), entiende que no es tanto una definición sino una síntesis del procedimiento de la evaluación. Por ello, considera más adecuada la definición propuesta por el Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, arriba citada. (UTRERA CARO, Sebastián Félix, *La evaluación de impacto ambiental y el Plan Hidrológico Nacional como instrumentos para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible*, en: UTRERA CARO, Sebastián Félix. PIÑAR MAÑAS, José Luis, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Civitas, Madrid, 2002, págs. 157 a 206.

³⁰ Así la define CLARK, Brian D. “Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”. *Estudios Públicos*, 1997, nº 65, págs. 1 a 22.

³¹ MARTÍN MATEO entiende que la EAE “*puede ser definida en su formulación moderna como un proceso por el cual una acción que debe ser aprobada por una autoridad pública, y que puede dar*

proporcionada durante las Jornadas celebradas en Sevilla, organizadas por la Junta de Andalucía y el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en Noviembre de 1988: *“En general, el estudio del impacto ambiental se puede considerar sobre todo como un procedimiento previo para la toma de decisiones. Sirve para registrar y valorar de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de un proyecto con objeto de evitar desventajas para el medio ambiente.”*³²

A la vista de todas estas definiciones, se propone doctrinalmente la siguiente definición: *“La evaluación ambiental estratégica es un procedimiento administrativo establecido en o para la adopción de los planes, programas, políticas o actos legislativos con incidencia sobre el medio ambiente, con el fin de analizar ambientalmente el ámbito o sector objeto de ordenación así como las propuestas y sus eventuales efectos, siendo el acto administrativo que ponga fin al mismo de trámite o definitivo, de naturaleza discrecional, de imperativa observancia, de obligada información y consulta públicas e inserción en el acto de aprobación.”*³³ Así concebida, la EAE encuentra su razón de ser y virtualidad ya no en la emisión de un informe ambiental, sino más bien en integrarse en el proceso de elaboración de planes y programas. Es decir, la finalidad de la EAE no puede verse limitada a la evaluación de la decisión, plan o programa, sino que debe tener un peso importante en la elección del modelo de plan o programa, proporcionándole naturaleza reparadora más que preventiva. Por lo tanto, se propone una EAE de la realidad física, económica y social, sobre la cual se pretende actuar para, a partir de la misma, elaborar un modelo de plan acorde con su resultado. Solo así, se asegura que los resultados de la evaluación se utilicen en el proceso de toma de decisión.

lugar a efectos colaterales significativos para el medio, se somete a una evaluación sistemática cuyos resultados son tenidos en cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación.” (MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium, Madrid, 1977, págs. 301 a 302).

³² JORISSEN, Coenen. “El estudio de impacto ambiental en los Estados Miembros de la Comunidad Europea.” *Jornadas de Sevilla*, 1998, pág. 11.

³³ Con esta definición se intenta interiorizar un elemento que no siempre queda patente en los diferentes conceptos de EAE, y es que: *“siendo la virtualidad de la EAE la de adelantar la evaluación a la fase más embrionaria del proceso, que con el tiempo amparará la actividad humana sobre el medio, no puede limitarse a evaluar la decisión, el programa o el plan, sino que real y efectivamente debe tener un peso importante en la elección misma del modelo de plan, programa, política o acto legislativo.”* (CUYÁS PALAZÓN, Mercedes. *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Universitat de Girona, 2006, págs. 170 a 171).

De las diferentes definiciones reseñadas, cabe inferir las siguientes notas características de la EAE:

En primer lugar, se trata de un procedimiento administrativo, concebido como un procedimiento independiente que finalizará con un acto definitivo, aunque algunos autores entienden que, en el sentido contrario, se trata de un procedimiento inserto en el principal, configurándose como un acto de trámite³⁴.

En segundo lugar, se trata de un proceso que analiza y evalúa la interacción entre los distintos factores (físicos, ecológicos, económicos, ambientales, sociales, políticos, territoriales e institucionales) en la adopción de una determinada decisión con el fin de alcanzar la sostenibilidad, razón por la que se le califica como un instrumento de tutela integral ambiental.

En tercer lugar, debemos tener presente que la EAE no tiene virtualidad independiente, puesto que va ligada a la aprobación de una política, de un acto legislativo, de un plan o programa que tenga o pueda tener incidencia en el medio ambiente. Consiguientemente, es una técnica de prevención. Ello es relevante igualmente a efectos de su diferenciación con la EIA, en tanto se valora el factor ambiental en la fase más temprana del proceso.

Además, y en cuarto y último lugar, la EAE es un condicionante imperativo u obligatorio para la aprobación de la decisión con incidencia ambiental, con la finalidad, claro está, de que se tenga en cuenta el factor ambiental en la decisión. Así, su omisión se castiga con la sanción más grave, la nulidad radical.

En razón a todo lo expuesto, hemos podido constatar que la EAE y la EIA tienen múltiples puntos en común: constituyen la misma técnica de prevención, si bien los medios, el procedimiento, los objetivos e incluso los fines son sensiblemente distintos.

En efecto, el fin último perseguido en uno y otro tipo de evaluación es identificar, *a priori*, los impactos o la incidencia que la acción del hombre puede tener sobre el medio y en los recursos naturales, con el objeto de proponer soluciones alternativas menos perjudiciales y sostenibles.

³⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental...* op. cit. pág. 331.

Sin embargo, mientras la EIA se somete a valoración ambiental un concreto proyecto o instalación pública o privada, en el caso de la EAE sometemos a evaluación la decisión de carácter general, careciendo de valor normativo los primeros, y tratándose de actos susceptibles de desarrollo y posterior ejecución mediante normas y actos de aplicación. Consecuencia de sus distintos ámbitos objetivos de aplicación, ambas evaluaciones persiguen finalidades dispares: la EIA tiene como fin analizar la incidencia e impactos de un proyecto a ejecutar sobre el medio ambiente. Por el contrario, la finalidad de la EAE tiene un carácter más ambicioso. La decisiva circunstancia de poder adelantar la evaluación al momento de la adopción y aprobación de los planes y programas implica que se trata de evaluar la incidencia ambiental, puesta en relación con la incidencia económica, social y territorial, en aras de potenciar y garantizar la sostenibilidad.

CAPÍTULO 2: HITOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y ESTRATÉGICA.

A. Análisis de la evolución histórica de la Evaluación Ambiental y Estratégica en el contexto internacional.

La gestión ambiental tal y como la conocemos actualmente se ha construido mediante la interacción de un complejo conjunto de factores económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales. Así, la evaluación ambiental ha seguido un largo proceso de evolución que encuentra su pilar origen en la normativa estadounidense.

Las elecciones presidenciales en EEUU acaecidas el 5 de Noviembre de 1968 concluyeron con la victoria de Richard Nixon, estando marcado su mandato por lo que en inicio se llamó “la década ambiental”. El poder legislativo y el gobierno desarrollaron una febril actividad en un sector que con anterioridad no presentaba concretamente un desarrollo importante y en el cual la opinión pública se encargó de ejercitar una fuerte presión como factor determinante, que concluyó con una fuerte intervención de la federación.

Así, a finales de 1969 se aprueba la *National Environmental Policy Act* (NEPA), en vigor desde el 1 de Enero de 1970. Este cuerpo legal, pionero en el mundo y de gran impulso ambiental, se encuadra dentro de un proceso de reforma del ordenamiento

jurídico sin precedentes, con el que se pretende llevar a cabo una reordenación de las prioridades nacionales, hacia la integración de una actitud de fondo de respeto al entorno.

Según Petracca, la NEPA asienta sus bases en tres pilares fundamentales: en primer lugar, en una declaración de una política de protección ambiental de carácter y extensión nacionales. En orden al conseguimiento y realización de estos fines, se utiliza como segundo pilar a las agencias del gobierno federal con la elaboración de declaraciones de impacto ambiental, lo que determina un cambio sustancial en las políticas y procedimiento en la toma de decisiones en el seno de la Administración Pública. Y finalmente, crea, dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, un órgano de carácter asesor en materia ambiental (el *Council on Environmental Quality* o Consejo de Calidad Ambiental), cuya misión es preparar un informe anual sobre el estado del medio ambiente, que el Presidente debe remitir al Parlamento.

La aplicación de la NEPA repercutió inmediatamente en las organizaciones internacionales tales como la ONU, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, quienes comenzaron a exigir en sus programas de cooperación económica la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental, lo que sin lugar a dudas juega un papel fundamental en la difusión de la EIA como instrumento de protección ambiental³⁵.

Siguiendo las líneas generales de la normativa norteamericana, Canadá aprueba en 1973 un Proceso de Evaluación y Revisión Ambiental (*Envorinmental Assessment and Review Process*, EARP)³⁶, destinada a asegurar los siguientes objetivos:

1. En primer lugar, que los efectos ambientales se tomen en cuenta en una etapa temprana de la planeación de nuevos proyectos, programas y actividades federales.
2. En segundo lugar, que se lleve a cabo una evaluación ambiental antes de que se hagan compromisos o se tomen decisiones irrevocables para todos

³⁵ PETRACCA, Miguel Eduardo. *Fundamentos y cuantificación económica de la evaluación de impacto ambiental*. Instituto Universitario de Ciencias Ambientales, Madrid, 2016, págs. 63 a 69.

³⁶ HUSAIN SADAR, M. STOLTE, William J. “Una perspectiva acerca de la experiencia canadiense en la Evaluación de Impacto Ambiental”. *Journal Impact Assessment*, 1996, n° 14, págs. 215 a 228.

los proyectos que pudieran tener un efecto adverso en el ambiente (los proyectos con efectos ambientales potencialmente significativos se presentarían ante el *Environment Canada* para su revisión.

3. Los resultados de las evaluaciones sean utilizados para la planeación, la toma de decisiones y la puesta en práctica.

La necesidad de llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental ha sido aceptada por otras muchas jurisdicciones entre las cuales consideramos digna de mención la normativa francesa. En 1973, Robert Poujade, Ministro de la protección de la naturaleza y el medio ambiente de Francia, anunció la oportunidad de aprobar una ley con el fin de conciliar el desarrollo con las preocupaciones ambientales³⁷.

En este sentido, Francia fue uno de los primeros países de la UE en que se introducen las EIA a través del art. 2 de la Ley 76/629, de 10 de Julio de 1976, de Protección de la Naturaleza, diferenciándose del modelo norteamericano en que, en el sistema francés, la evaluación ambiental se refiere solamente a actuaciones específicas materializadas en trabajos, obras e instalaciones, sujetándose únicamente a evaluación ambiental en base a dos pautas: el volumen de la obra o instalación que se pretendía realizar y en sus previsibles efectos sobre el medio ambiente³⁸.

Asimismo, el Código de Medio Ambiente de Francia, impone a la Administración el deber de tomar en consideración el resultado de las consultas públicas y obliga a informar al público de todas las decisiones relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En igual sentido, el Código impone para todas las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente, que los estudios de impacto ambiental deben contemplar el origen, la naturaleza y la gravedad de la polución del aire del agua y de los suelos, así como los efectos sobre el clima; el volumen y las características contaminantes de los residuos; el nivel acústico de los aparatos que se

³⁷ PETRACCA, Miguel Eduardo. *Fundamentos y cuantificación...* op. cit. pág. 73.

³⁸ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *La Evaluación Ambiental. Hitos de su evolución*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 17 a 19.

utilizarán, así como las vibraciones que puedan provocar; el modo y las condiciones de obtención y de uso del agua³⁹.

Dando un salto en el tiempo, en concreto, en el año 1992, año en el que tiene lugar la adopción de la ya mencionada Declaración de Río, proclama en su Principio 17 lo siguiente: “*Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.*”⁴⁰

Sobre esta base, la Programa XXI afirma que el PNUMA debería centrar su atención en ciertas tareas prioritarias, entre las que se señala: “*Mayor desarrollo y promoción del uso más amplio posible de las evaluaciones del impacto ambiental, incluidas actividades con los auspicios de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, y en relación con todo proyecto o actividad importante de desarrollo económico.*” (Párrafo 38).

En 1995, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) adopta el *Draft International Covenant on Environment and Development* que se refiere a la EIA tanto en su art. 37 (“efectos ambientales transfronterizos”), como en el art. 42 (“evaluación de impacto ambiental”)⁴¹.

³⁹ Siguiendo el ejemplo francés, podemos señalar que Italia aprueba el 8 de Julio de 1986, la Ley 349/1986, relativa a la institución del Ministerio de Medio Ambiente y normas en materia de daños ambientales (*Legge 8 luglio 1986 n. 349 relativa all’istituzione del Ministero dell’Ambiente e norme in materia di danno ambientale*), y otros Estados como Suecia, donde se aprueba en 1969 la Ley de Protección del Medio Ambiente y la Proclamación de Protección Ambiental, cuyo postulado básico se sustenta en la prevención de daños ambientales en la medida de lo posible, reduciendo la interferencia ambiental.

⁴⁰ Con tal proclamación se pretendía la no demora en la adopción de medidas de protección medioambiental, subrayando la necesidad de incrementar la conciencia ambiental y formar nuevas visiones sobre el medio ambiente.

⁴¹ El texto afirma que deben llevarse a cabo estudios de impacto ambiental para todas las actividades y tecnologías que plantean riesgos significativos, debiendo las autoridades competentes asegurar que el procedimiento sea abierto, transparente y accesible a todas las partes interesadas y que sus resultados se tomen en cuenta en la adopción de una decisión final. Asimismo, afirma que deben llevarse

Finalmente, junto a estos instrumentos, existen varios convenios internacionales sobre las evaluaciones ambientales, dentro de los que podemos referirnos, de un lado, a convenios universales, cuya caracterización radica en el establecimiento de la obligación de proceder a la evaluación ⁴²; de otro lado, existen convenios regionales, cuyo propósito es establecer los procedimientos de EIA que las partes deben aplicar antes de autorizar actividades que puedan dañar el medio ambiente⁴³.

B. La evaluación ambiental en la política comunitaria.

a) La Evaluación de Impacto Ambiental en la Unión Europea.

El 5 de Julio de 1985 se publica en el antiguo DOCE la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, de 27 de Junio de 1985, en la que el Consejo de las Comunidades Europeas acuerda que los Estados Miembros adopten las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones⁴⁴.

A la vista de su preámbulo, la adopción de la Directiva encuentra su fundamento en orientar la política medioambiental comunitaria al punto de evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, superando la política anterior, que abogaba por la vía de la reparación posterior de las repercusiones ambientales de los procesos técnicos de planificación y decisión, así como, posibilitar la unificación de las

a cabo evaluaciones de impacto estratégico de las políticas, planes y programas que pueden tener un efecto adverso significativo sobre el medio ambiente.

⁴² Entre los convenios de alcance universal cabe citar, entre otros, la Convención de Nueva York sobre el uso de cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (art. 22) o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (art. 206), según JUSTE RUIZ, José. “Hacia un convenio mundial sobre las evaluaciones ambientales”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012, nº 23, págs. 33 a 50.

⁴³ Así ocurre en el Convenio de Espoo en 1991, que estipula las obligaciones de las partes para evaluar el impacto de ciertas actividades, y establece la obligación general de los Estados de notificar y consultar entre sí todos los grandes proyectos que pueden tener un impacto transfronterizo adverso sobre el medio ambiente. (JUSTE RUIZ, José. “Hacia un convenio mundial...” op. cit. pág. 38).

⁴⁴ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, 2013, Valencia, págs. 30 a 37.

legislaciones vigentes en los diferentes Estados Miembros en materia de evaluación ambiental, que a la postre sería generadora de conflictos competenciales. Se configura así, por lo tanto, en un primer intento del legislador europeo por introducir acciones comunitarias en la protección del medio ambiente y la calidad de vida, configurando un instrumento de tutela ambiental, aunque si bien, como veremos, poco eficaz a consecuencia de su tardía transposición en algunos Estados Miembros y de su interpretación restrictiva por aquellos que sí incorporaron la Directiva a su ordenamiento interno.

Tal y como constata su art. 1, la Directiva extiende su ámbito objetivo a *“la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes”* en el medio, entendiendo por proyecto: *“la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo”* (art. 2)⁴⁵.

La Directiva se notifica a los Estados Miembros el 3 de Julio de 1985, disponiendo de un plazo de tres años para dar cumplimiento a la misma a partir de dicha fecha, según el art. 12.1. Sin embargo, numerosos Estados Miembros, entre los cuales, se encuentra España se retrasaron en la transposición de la Directiva, dando lugar a numerosos pronunciamientos judiciales, tales como la STJCE de 13 de Abril de 1994 (Asunto C-313/93)⁴⁶.

El problema principal que plantea la demora en la transposición es si debe interpretarse el art. 12 en el sentido de que obliga a los Estados Miembros a adoptar las medidas necesarias para la evaluación de los proyectos que hayan sido autorizados por primera vez después del 3 de Julio de 1988, siendo ésta la fecha límite de transposición de la Directiva, con independencia de que haya tenido lugar o no la transposición al Derecho Interno⁴⁷. A pesar de los conflictos que propició la Directiva, constituye un

⁴⁵ Quedan excluidas así las evaluaciones de planes y programas, que no aparecerán en el plano comunitario hasta el año 2001.

⁴⁶ En ella el TJUE condena al Gran Ducado de Luxemburgo por el incumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 85/337/CEE (Apartado 11).

⁴⁷ La cuestión ha sido abordada por la STJCE de 9 de Agosto de 1994 (Asunto C-396/92), en cuyo apartado 20 se prevé que debe interpretarse que no se permite a un Estado Miembro que haya adoptado la Directiva con posterioridad a la fecha de expiración del plazo de adaptación *“dispensar, mediante*

primer paso hacia la implantación de un ambicioso instrumento de la política comunitaria de protección ambiental, propiciando su reforma por la Comisión Europea.

En base a la experiencia adquirida por la regulación anterior, la Comisión manifiesta en su informe del 2 de Abril de 1993 la necesidad de introducir disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que la Directiva se aplique de forma más armonizada y eficaz. Así, se aprueba la Directiva 97/11/CE, del Consejo de 3 de Marzo de 1997 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, publicada el 14 de Marzo de 1997 en el DOCE.

Se puede afirmar que la Directiva 97/11 pretende arreglar las deficiencias de la Directiva 85/337 con el objetivo de mejorar el funcionamiento de lo que constituye un instrumento fundamental en la política de medio ambiente definida en el art. 130 R del Tratado de Maastricht, limitándose igualmente a la EIA de proyectos.

La nueva Directiva 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”.

El objetivo primordial de la nueva Directiva era facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente⁴⁸.

En segundo lugar, y con el objeto de solventar la desproporcionada interpretación del art. 4.2 por parte de los Estados Miembros, se da una nueva redacción a dicho artículo, en cuya virtud los Estados Miembros deben determinar los proyectos sujetos a EIA, bien mediante un estudio caso a caso, o bien mediante el establecimiento de

disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, pero con posterioridad al 3 de Julio de 1998.”

⁴⁸ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. *Evaluación ambiental y obras...* op. cit. págs. 37 a 40.

umbrales o criterios, o bien aplicando ambos procedimientos. Además de estos dos criterios, la Directiva impone la utilización de los criterios de selección en el Anexo III.

Otra de las novedades a destacar de la Directiva es la introducción de 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 EIA en un contexto transfronterizo. Así, se otorga una nueva redacción al art. 7 de la Directiva 85/337, introduciendo la participación del Estado Miembro afectado por los efectos transfronterizos de la ejecución del proyecto en el procedimiento de EIA que se lleva a cabo en el Estado que ocasiona los efectos adversos.

La Directiva reduce así, de un lado, la capacidad de apreciación de los Estados Miembros de someter a EIA o eximir de la misma, determinados proyectos relacionados en el Anexo II, y por otro lado, permitir la participación del Estado afectado en los procedimientos de EIA tramitados en otro Estado diferente.

A consecuencia de la firma del Convenio de Aarhus el 25 de Junio de 1998, se aprueba la Directiva 2003/735/CE, de 26 de Mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

La Directiva parte de la premisa, en coherencia con los objetivos del Convenio de Aarhus, de que la participación real del público en la adopción de decisiones que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo la transparencia del proceso decisorio. Por ello, debe fomentarse esa participación, sin olvidar la educación medioambiental del público.

En este sentido, adquiere especial importancia la STJUE de 30 de Marzo de 2009 (Asunto C-75/2009⁴⁹), que contribuye a crear doctrina en relación con el alcance del

⁴⁹ En ella se prevé que en el supuesto de que, al amparo del artículo 4 de la Directiva, un determinado Estado Miembro decida no someter a EIA un determinado proyecto, si lo solicita cualquier persona interesada, la autoridad administrativa competente ha de comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones o los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud.

deber de información que ha de cumplir la Administración para facilitar la participación pública en la EIA y, en su caso, hacer posible que los interesados puedan impugnar las decisiones administrativas de cierto proyecto a EIA⁵⁰.

Todas las reformas experimentadas por la Directiva 85/337 motivan la aprobación de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de Diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en aras de contribuir a una mayor racionalidad y claridad en la regulación de este instrumento de política ambiental⁵¹.

Esta última modificación se enmarca en la necesidad de que los principios de evaluación de repercusiones sobre el medio ambiente estén armonizados en lo que se refiere, principalmente, a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como a las principales obligaciones de los promotores y el contenido de la evaluación. Así, podemos destacar como las novedades más importantes, las siguientes:

En primer lugar, a fin de coordinar los procedimientos de evaluación para proyectos transfronterizos, y, más específicamente, con el fin de celebrar consultas de acuerdo con el Convenio de Espoo, los Estados Miembros pueden constituir un organismo común sobre la base de una representación equitativa.

De otro lado, se prevé que los Estados Miembros establezcan, al menos, un portal central o puntos de acceso al nivel administrativo adecuado para que los ciudadanos puedan acceder a la información en esta materia de manera fácil y efectiva⁵².

Asimismo se dispone: “*En el supuesto de que la decisión de un Estado Miembro de no someter un proyecto del Anexo II de la Directiva a una evaluación de impacto ambiental con arreglo a los artículos 5 a 10 de dicha Directiva indique los motivos en los que se basa, dicha decisión se considerará suficientemente motivada si los motivos que contiene, junto con los elementos que ya se han puesto en conocimiento de los interesados, completados eventualmente con la necesaria información suplementaria que la administración nacional competente debe transmitirles a petición suya, pueden permitirles decidir sobre la conveniencia de interponer un recurso contra dicha decisión.*”

⁵⁰ DE LA VARGA PASTOR, Aitana. “Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos.” *Revista d’estudis autonòmics i federals (REAF)*, 2017, nº 25, págs. 11 a 50.

⁵¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *La evaluación ambiental. Hitos de su evolución...* op. cit. pág. 43.

⁵² BARRENA MEDINA, Ana María. “Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de Abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación

La historia de la EAE se remonta a la primera Acta Nacional de Política Ambiental, es decir, en la NEPA, de Estados Unidos, de 1969, la cual exigió que se hicieran informes sobre las consecuencias ambientales de acciones federales o de actividades que requirieran permisos o autorizaciones federales. La NEPA encauza así el desarrollo inicial de procedimientos de EIA en proyectos individuales, y si bien en Estados Unidos se incluían políticas, planes y programas dentro de tales procedimientos, la mayoría de las evaluaciones se concentraban sólo en proyectos individuales de desarrollo.

En la UE, el desarrollo de la EIA ha tenido lugar en un largo período, como ha sido constatado en el apartado anterior. El proceso inicial discurría sobre la base de incorporar evaluaciones ambientales en todos los niveles de toma de decisiones, pero debido a la oposición política de varios Estados Miembros se acordó que la implementación se efectuaría en un proceso de dos etapas, limitándolo en un comienzo a proyectos, pero con la posibilidad de extenderlo a niveles estratégicos en una fecha posterior⁵³.

b) La introducción de la Evaluación Estratégica en la política comunitaria.

Desde la puesta en marcha de la Directiva 85/337, la Comisión ha publicado diversos proyectos de Directrices para la introducción de la EAE. La reclamación de la EAE se remonta al Primer Programa de Acción Comunitaria (1973-1976), en el que se subraya la necesidad de contar con una técnica de evaluación desde las primeras etapas de aprobación de los instrumentos de planificación y adopción de decisiones con incidencia sobre el medio ambiente⁵⁴. Programa tras programa, se insiste en la necesidad de contar con una regulación propia de las EAE⁵⁵.

de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L124/1, de 25 de Abril de 2014).” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, nº 35, págs. 20 a 22.

⁵³ CLARK, Brian D. “Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica...” op. cit. pág. 3.

⁵⁴ GÓMEZ PIÑEIRO, Francisco Javier. “Acciones y programas comunitarios en materia de medio ambiente.” *Lurralde: Investigación y espacio*, 1989, nº 12, págs. 9 a 14.

⁵⁵ En este punto resalta el documento sobre la evaluación global del Quinto Programa, de 1999, en el que se afirma: “la evaluación ambiental estratégica constituye la garantía de que los responsables políticos, las partes interesadas y la población van a recibir información pertinente y oportuna y serán

En este marco, en Diciembre de 1996, la Comisión elabora una propuesta de Directiva sobre los efectos de determinados planes y programas, pretendiendo garantizar con ello un elevado nivel de protección del medio ambiente en la preparación y adopción de planes y programas que vayan a servir de marco para las futuras autorizaciones de concretos proyectos. Dicha propuesta es merecedora de enmiendas y observaciones, tanto por el Parlamento como por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social. En consecuencia, y una vez recibidas y aplicadas las enmiendas, en diciembre de 1999 se aprueba el Dictamen del Comité de las Regiones y el 16 de Mayo del 2000 se publicaba en el DOCE la Posición Común 25/2000, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

Todo ello lleva a la adopción, el 24 de Septiembre de 1998, de la Decisión N° 2179798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la revisión del Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, que extiende su ámbito de aplicación a programas o planes relativos a pesca, agricultura, explotación forestal, energía, industria, transporte, gestión de residuos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo⁵⁶.

Finalmente, el 21 de Julio de 2001, se publicaba en el DOCE, la Directiva 2001/42/CE.

La EAE se concibe como un instrumento cuya finalidad es contribuir a un modelo de desarrollo sostenible, que supone extender y anticipar la evaluación ambiental a etapas de la planificación más generales y anteriores a la de redacción de proyectos, introduciendo las consideraciones ambientales en el proceso de planificación y de toma de decisiones estratégicas. Como señalamos, el 21 de Julio de 2011 entra en vigor la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁵⁷.

consultadas durante el proceso decisorio y aumenta la calidad de la toma de decisiones a todos los niveles.”

⁵⁶ CUYÁS PALAZÓN, Mercedes. *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica...* op. cit. pág. 192.

⁵⁷ MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. *Evaluación ambiental y obras...* op. cit. págs. 48 a 51.

Este mandato legal de llevar a cabo una EAE dirigido a los Estados Miembros, establece que adopten un procedimiento que se sume al ya existente de EIA, limitándose a ello, pues no especifica el procedimiento que han de adoptar, dejando abierta la posibilidad de que cada Estado elija la metodología que estime conveniente, bien creando un procedimiento nuevo, bien introduciendo la EAE en procedimientos ya existentes.

En síntesis, la obligación de realizar una EAE ha de entenderse como la necesidad de preparar un informe, que lleve aparejada la celebración de consultas, la consideración del informe y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión tomada.

C. La evaluación ambiental y estratégica en España: la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de Evaluación Ambiental.

Considerando que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida, el Gobierno español, dentro de los primeros pasos del Estado en la UE, emite el RDL 1302/1986, del 28 de Junio de 1986⁵⁸, aprobándose seguidamente el Reglamento para su ejecución, mediante el Real Decreto 1131/1988, de 30 de Septiembre (REIA)⁵⁹. Así, se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia en el medio ambiente, manifestándose reiteradamente como la forma más eficaz de limitar los atentados contra la naturaleza.

Es de resaltar la notoria problemática que suscita la aprobación del RD 1302/86 desde el punto de vista competencial, advertidos sobre todo por la STC nº 13/1998, de

⁵⁸ SANZ LARRUGA, Javier. “Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental. 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012, nº 23, págs. 81 a 116.

⁵⁹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Evaluación ambiental. Hitos de su evolución...* op. cit. pág. 51.

22 de Enero (RTC\1998\13) que versa sobre un conflicto de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del RDL y del REIA⁶⁰.

Por lo demás, en la legislación sobre EIA se concibe la evaluación como un proceso que se inicia con la definición genérica del proyecto que se pretende realizar y que culmina con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que formula el correspondiente órgano ambiental de la administración, en la que se recogen las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales, y en la que se incluyen los mandatos comunitarios referentes al modo de proceder en las EIA.

Esta legislación se modificó, como consecuencia de la posterior Directiva 97/11/CE, y en aras de subsanar ciertas deficiencias en la transposición que habían sido denunciadas por la Comisión Europea, por el Real Decreto Ley 9/200, de 6 de Octubre, de modificación del citado RDL 1302/1986⁶¹. Con este fin, se modifica el art. 1 del RDL 1302/1986, incluyendo junto a la EIA obligatoria de determinados proyectos (Anexo I), la de aquéllos otros proyectos incluidos en el Anexo II, que se someterán o no a EIA tras un estudio que debe hacerse caso por caso. Igualmente, se modifica el art.

⁶⁰ En primer lugar, se impugnaba el art. 1 del RDL que declara el carácter básico de la legislación, entendiendo el Gobierno Vasco que el Gobierno no se encontraba habilitado por las Cortes para tal establecimiento, desde el punto de vista competencial. En relación a ello, a pesar de que el TC decide no entrar a decidir sobre esta cuestión, prevé el voto particular que las normas básicas contenidas en el RDL se aplican a las Comunidades Autónomas porque son expresión de la competencia estatal en materia de medio ambiente. Los demás extremos sobre los que versa el conflicto de competencias son los previstos en los arts. 4.1, 20 y 25 del REIA, que aluden al órgano administrativo de medio ambiente, así como al modo de resolver las discrepancias que surjan entre el órgano con competencia sustantiva y el órgano administrativo de medio ambiente, que, a juicio del Gobierno Vasco suponen un menoscabo de las competencias reconocidas en el correspondiente Estatuto para legislar en materia de medio ambiente y para efectuar la gestión de la misma. Frente a ello, el TC opta por sustantivar las competencias sectoriales frente a las competencias ambientales, llegando a afirmar que “*la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente*” (FJ, 7º), por lo que no necesariamente va a ser efectuada por la Administración autonómica. (QUINTANA LÓPEZ, Tomás. “La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia.” *Revista de Administración Pública*, 2000, nº 153, págs. 421 a 440).

⁶¹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Condicionantes ambientales sobre el planeamiento: evaluación estratégica de planes y evaluación de impacto ambiental de proyectos*, en: GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo V*. Civitas, Madrid, 2012, págs. 1 a 25.

2, que pasa a regular expresamente la posibilidad de solicitar con carácter previo a su elaboración la opinión del órgano ambiental en relación con el alcance de la EIA; y el art. 6 introduce las nuevas exigencias establecidas para la EIA de proyectos en un contexto transfronterizo.

Se incluyen igualmente en el nuevo art. 5 los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la STC 13/1998, que impone la colaboración entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias⁶².

Se prevé, asimismo, en el apartado 2 del art. 1, que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de medioambiente, puedan establecer, respecto de los proyectos del Anexo II, la obligación de someterlos a EIA o fijar para ellos umbrales, de conformidad con los criterios específicos del Anexo III⁶³.

Seguidamente, el Congreso ratificó el Decreto Ley, acordando su tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley, que finalmente fue aprobado como Ley 6/2001, de 8 de Mayo, de modificación del RDL 1302/1986. Las modificaciones más relevantes se advierten en el traslado de los proyectos relativos a industrias alimentarias del Anexo I, es decir, de los proyectos obligatoriamente sujetos a EIA, al Anexo II, correspondiendo a cada Comunidad determinar, mediante el establecimiento de umbrales dentro de los criterios previstos en el Anexo III, decidir su sometimiento o no a EIA. En la misma medida, y quizá la novedad más notoria del nuevo texto legal, es el establecimiento de un régimen sancionador, distinguiendo entre infracciones leves, graves y muy graves (art. 8 *bis*), y previendo para cada una de ellas sanciones, en forma de multa (art. 8 *ter*).

Dos años más tarde, se aprueba la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en el contexto de la necesidad de adoptar normas que contribuyan a desarrollar de un modo más eficaz los objetivos de política económica que contenía la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2004. El art. 127 de la nueva ley prevé una serie de cambios sustanciales en el RD 1302/1986: se

⁶² POVEDA GÓMEZ, Pedro. “Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.” *Observatorio Medioambiental*, 2001, n^o4, págs. 431 a 438.

⁶³ GARCÍA LEYTON, Luis Alberto. *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales*. Politécnica de Cataluña, Barcelona, 2004, págs. 28 a 29.

modifica el párrafo c) del apartado 1 del art. 2, el art. 9 y se añade una nueva Disposición Adicional Cuarta, con la que se pretende integrar el contenido del RD con el Real Decreto 1997/1995, 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, mayoritariamente a efectos de evitar impactos ambientales adversos sobre la Red Natura 2000.

A consecuencia de la adopción en la UE de la Directiva 2001/42, se aprueba, aunque tarde, en España la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que supone la introducción de la EAE por primera vez en nuestro ordenamiento estatal, como un instrumento de prevención que permitía integrar los aspectos medioambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico. Además, tal y como informa la Exposición de Motivos, la Ley encuentra su fundamento en atender a la demanda interpuesta contra el Reino de España por la Comisión Europea el 27 de Julio de 2004, por la incompleta transposición de la Directiva 85/337/CEE⁶⁴.

El contenido del RDL 1302/1986 vuelve a ser objeto de modificación por la Disposición Final Primera de 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, que viene a trasponer la Directiva 2003/35/CE, que, como ya se expuso, modifica la Directiva 85/337 en los aspectos relacionados con la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y el acceso a la justicia⁶⁵.

⁶⁴ SANZ RUBIALES, Íñigo. “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, nº12, págs. 47 a 73.

⁶⁵ Además, la Ley 27/2006 introduce como novedad la posibilidad de acceder a la justicia y a la tutela administrativa para asegurar la efectividad de los derechos reconocidos, al establecerse el derecho a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que impliquen infracciones de la norma medioambiental (LLORCA RAMIS, Juan Bautista. “Reflexiones a partir de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La acción pública en materia de Derecho administrativo.” *Actualidad jurídica Aranzadi*, 2007, nº 729, págs. 1 a 6).

Habida cuenta del número y la relevancia de las modificaciones realizadas sobre el Real Decreto 1302/1986, surge la necesidad de aprobar un texto refundido que, en aras del principio de seguridad jurídica aclare las disposiciones vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental⁶⁶. Así, el 11 de Enero de 2008 se aprueba el Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, en cuya Disposición derogatoria única se derogan todas las disposiciones analizadas hasta ahora.

Debemos percatarnos de que esta refundición se limita a la EIA de proyectos y no incluye la evaluación de planes y programas, regulada aún por la Ley 9/2006. Así, en este nuevo Real Decreto se dispone que los proyectos, tanto públicos como privados, deberán someterse a una EIA, cuando se trate de proyectos recogidos en el Anexo I, o bien, podrán someterse a EIA cuando el órgano ambiental así lo decida, si se encuentran comprendidos en el Anexo II o afecten directa o indirectamente a la Red Natura 2000. Asimismo, se faculta a las Comunidades Autónomas para establecer, bien mediante el análisis caso a caso, o bien mediante la fijación de umbrales, y siempre de acuerdo con los criterios del Anexo III, los proyectos que han de sujetarse a evaluación.

Como vemos, por tanto, el Real Decreto reitera la normativa anterior, tanto en lo que atañe al ámbito material de la EIA como el procedimiento a seguir, si bien simplificando y economizando algunos de los trámites previstos.

El 28 de Noviembre de 2013 se aprobaba por el Congreso la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (LEA). La Ley constituye una regulación conjunta de la evaluación ambiental para planes, programas y proyectos, derogando la anterior legislación de impacto ambiental, esto es, 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 el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de Enero, y 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, si bien respecto a este último el legislador opta

⁶⁶ Con tal finalidad, la Disposición Final Séptima de la Ley 34/2007, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, autoriza al Gobierno para que, en el plazo máximo de un año, contando a partir de su entrada en vigor, elabore y apruebe un texto refundido en el que regularice, aclare y armonice las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental.

por elevar de rango algunas de sus definiciones, incluyéndolas en el Anexo VI de la LEA⁶⁷.

La Exposición de Motivos de la LEA justifica su adopción en consideraciones económicas, particularmente la necesidad de armonizar las legislaciones autonómicas, simplificar los procedimientos y reducir las cargas administrativas como un medio de incremento de la productividad⁶⁸.

La LEA tiene carácter de legislación básica en tanto que se promulga, a excepción de una serie de disposiciones que sólo se aplican a la Administración General del Estado y otras que tienen que ver con la ordenación de registros públicos y en materia de aguas, de acuerdo con el art. 149.1. 23º CE, sobre protección del medio ambiente, que otorga al Estado la competencia exclusiva de dictar la legislación básica. Propicia de esta manera la LEA una recentralización de competencias que afecta a la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de EIA, al ofrecer en la Disposición Final Undécima una doble alternativa, bien que las Comunidades adapten su legislación existente en materia ambiental a la LEA en el plazo de un año, o bien pueden optar por la remisión en bloque a la legislación estatal, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas, ya cuenten con normativa propia o no. Esto último implica sujetarse a la Ley tanto en sus aspectos básicos como a los que no tengan el referido carácter. Sin embargo, ello no debe interpretarse en el sentido de que la LEA tenga carácter supletorio, puesto que el legislador estatal carece de tal competencia, sino que más bien lo que pretende la LEA es salvar este impedimento trasladando al

⁶⁷ GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental.” *Revista de Administración Pública*, 2014, nº 194, págs. 317 a 371.

⁶⁸ Este enfoque fue duramente criticado por el Consejo de Estado, al entender que con ello se transmitía una idea de la EIA como obstáculo para el desarrollo económico, alejándose de la realidad. Así, tal y como expone el Dictamen 760/2013, las razones principales de la adopción de la nueva Ley radican en la existencia de una “*preocupante fragmentación normativa*” como consecuencia del desarrollo autonómico, entendiendo que ello “*afecta al adecuado desarrollo de la actividad económica y lesiona la unidad de mercado que ampara la Constitución en su artículo 139.*” (PERNAS GARCÍA, Juan José. “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013. Luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2015, nº 30, págs. 163 a 217).

legislador autonómico la decisión de hacer suyos aquellos preceptos de la LEA que carecer de naturaleza básica⁶⁹.

Como novedad, la LEA incluye una relación de “principios de la evaluación ambiental” (artículo 2) no contenida en las regulaciones previas de evaluación ambiental⁷⁰. La Exposición de Motivos considera conveniente su inclusión con la finalidad de que estén muy presentes en el momento de adoptar una decisión sobre evaluación ambiental, y especialmente: *“para que las Comunidades Autónomas los tengan en consideración si deciden hacer uso de la habilitación constitucional que les permite adoptar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente.”*⁷¹

Por tanto, el art. 2 recoge los principios y objetivos que guían al legislador estatal en el desarrollo y modificación del Derecho Ambiental. Por una parte, la LEA alude a la racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental, siendo éste uno de los objetivos primordiales, que inspira actualmente la modificación y desarrollo de la normativa administrativa de ordenación ambiental de la actividad económica.

También debemos destacar la importancia que cobra el principio de proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y

⁶⁹ Han sido siete las Comunidades Autónomas que han aprobado normativa sobre EIA con posterioridad a la LEA, si bien de manera poco ambiciosa, precisamente a consecuencia de la recentralización competencial en el ámbito ambiental que supone la nueva LEA. En concreto, Andalucía (Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental); Aragón (Ley 11/2014, de 4 de Diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón); Canarias (Ley 14/2014, de 26 de Diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales); Castilla y León (Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, que analizaremos posteriormente); Extremadura (Ley 16/2015, de 23 de Abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura); Madrid (Ley 9/2015, de 28 de Diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas); por último, Murcia (Ley 13/2015, de 30 de Marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia), según DE LA VARGA PASTOR, Aitana. “Análisis jurídico de la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 27.

⁷⁰ Ello supone la reiteración de principios, objetivos y criterios de la política ambiental comunitaria prevista en el TFUE, y, por tanto, no se establecen *ex novo*.

⁷¹ Sin embargo, podríamos considerar que el verdadero motivo es dar “acompañamiento verde” a los principios de simplificación y proporcionalidad en los que el legislador hace especial hincapié, según PERNAS GARCÍA, Juan José. “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 167.

proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse, poniendo especial atención en que las Comunidades Autónomas, al hacer uso de su competencia para aprobar normas adicionales de protección, observen los límites impuestos por el principio de proporcionalidad en orden al establecimiento de restricciones injustificadas en la política ambiental.

Nos interesa destacar igualmente el principio de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, haciendo un llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente, para conseguir el objetivo de homogeneidad y simplificación normativa, en aras del incremento de la seguridad jurídica y de garantía de la unidad de mercado.

Otro de los principios que debe regir en el procedimiento de evaluación y que merece ser destacado, es “la actuación de acuerdo con el mejor conocimiento científico posible”. Ello debe trasladarse tanto al estudio y documentos aportados por el promotor, como a los pronunciamientos del órgano ambiental. La declaración de impacto ambiental debe ser el resultado de una evaluación profunda y completa, basada en los mejores conocimientos científicos⁷².

Por último, llama la atención la referencia a la “compensación de los impactos sobre el medio ambiente”, pues a pesar de que, como hemos señalado, el art. 2 reitera los principios contenidos en el TFUE, éste no aparece en el texto comunitario como tal. La Exposición de Motivos indica que la evaluación de impacto ambiental de proyectos garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces para su corrección o compensación. La Ley se orienta, por tanto, al establecimiento de medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente (art. 1.c) LEA). Destaca, por tanto, el ánimo de la LEA de reforzar la

⁷² Así lo ha reiterado el TJUE, entre otras, en su STJUE de 7 de Septiembre de 2004, Apartado 54 (Asunto C-127/02): “*la evaluación implica que es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos.*”; en igual sentido, la STJUE de 26 de Octubre de 2006, Apartado 24 (Asunto C-239/04) establece: “*en el momento de adopción de la decisión que autoriza la realización del proyecto cuando no debe subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado.*”

importancia de las medidas compensatorias que las normas precedentes en la materia, con el objetivo de contrarrestar las eventuales pérdidas de biodiversidad que se puedan derivar del desarrollo de proyectos, pese a la aplicación de la técnica de la EIA.

Así queda claro que la LEA es una norma adaptada a su tiempo, marcada por la necesidad de que el Derecho Ambiental sea el sustrato de las políticas de liberalización de la actividad económica y de simplificación administrativa, encaminadas a conseguir la reactivación de la economía y la estabilidad presupuestaria.

D. La aplicación de la normativa de Evaluación Ambiental en la Comunidad de Castilla y León.

El legislador de Castilla y León, ya en el momento de promulgación de la Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio, y posteriormente, de la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León, toma la protección del medio ambiente como uno de los principios que necesariamente han de incorporarse a la ordenación del territorio y al urbanismo⁷³.

Para poder alcanzar la efectividad de este principio, es necesario que se vea respaldado por la positivización de una serie de instrumentos y técnicas (la EIA y la EAE) que la Administración competente podrá y deberá utilizar para su consecución.

En primer lugar, respecto a la EAE de planes y programas, como ya ha quedado expuesto, la regulación estatal de este instrumento se llevó a cabo mediante la Ley 9/2006, de 28 de Abril, que traspone la Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junio de 2001. Sin embargo, y con anterioridad a la aprobación de este texto, la comunidad desarrolló una normativa propia sobre evaluación ambiental, en base a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que eran reconocidas en el Estatuto de Autonomía, en su art. 27.1. 9º. Así, se aprueba la Ley 8/1994, de 24 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León⁷⁴. Supone así, una regulación absolutamente novedosa en su momento, regulando en el Título II las “Evaluaciones

⁷³ GONZALO MIGUEL, Celia María. “La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2011, nº 20, págs. 217 a 242.

⁷⁴ Tal y como señala su Exposición de Motivos pretende no sólo regular la EIA de proyectos, sino ampliar la evaluación previa del impacto ambiental a “*las fases anteriores a las de un proyecto, introduciendo las consideraciones ambientales en planes y programas del mismo modo que en el caso de los proyectos.*”

Estratégicas Previas de Planes y Programas”. Regulación que se complementaría con el Decreto 209/1995, de 5 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Conforme a esta normativa, la Junta de Castilla y León debía efectuar la evaluación previa de las repercusiones ambientales de los planes y programas de desarrollo regional con carácter previo a su aprobación, y especialmente, en aquellos con contenido “plurisectorial” aplicados a determinadas zonas geográficas, en diversos sectores: forestal, turístico, agrícola, ganadero, industrial, entre otros⁷⁵.

La Ley 8/1994 es derogada posteriormente por el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de Mayo, por el que se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, que no aporta novedad alguna al marco normativo y procedimental de la EAE. Al objeto de establecer un sistema más adecuado, con el que procurar la prevención y tutela ambiental, se aprueba la Ley 11/2003, de 8 de Abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que se encarga de recoger en un único cuerpo normativo todos los instrumentos de prevención ambiental (la autorización ambiental, la licencia ambiental, la EIA y comunicación ambiental), a excepción, por ende, de la EAE que seguía regulándose en el Decreto Legislativo 1/2000. Pese a que ambos instrumentos se regulan en textos separados, la Ley 11/2003 incluía entre los proyectos que debían someterse a EIA, a ciertos planes urbanísticos.

La verdadera novedad en este campo la introduce el Decreto 22/2004, de 29 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo (RUCYL), que incluye en su artículo 157 entre las fases necesarias para la aprobación del planeamiento urbanístico, el trámite ambiental. Sin embargo, la integración de la EAE en el bloque normativo presentaba aún múltiples carencias, principalmente desde el punto de vista procedimental.

Tras la aprobación de la Ley estatal 9/2006, de 28 de Abril, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio emite un Informe, de 17 de Marzo de 2007, cuyo objeto era “*armonizar la interpretación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León con lo dispuesto en la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*”, habida cuenta

⁷⁵ GONZALO MIGUEL, Celia María. “La integración del medio ambiente en la normativa...” op. cit. pág. 223.

de que la legislación autonómica ya se encontraba plenamente adaptada a la Directiva 2001/42, pero se reputaba precisa la aclaración terminológica y procedimental sobre la aplicación conjunta del RUCYL y la Ley 9/2006.

Como novedades más recientes, se aprueba la Ley 8/2014, de 14 de Octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de Abril, en la que se prevé en la Disposición Final Segunda: *“En el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas a los que se refiere la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, ..., se regirá por lo establecido en la mencionada ley, sin perjuicio de su aplicación como disposición básica.”*

En la misma línea, en la Disposición Final Cuarta de la Ley 8/2014, se autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar, en el plazo de un año, un texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León, dando lugar al Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, que reúne en un único texto la Ley 11/2003 y sus sucesivas modificaciones, y la Ley 8/2014.

Finalmente, podemos reseñar la Orden FYM/991/2016, de 17 de Noviembre, cuya pretensión es lograr una mayor agilidad en la actividad administrativa, haciendo una gestión más acorde a los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas. Parte de que el art. 52.1. a) del TR de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, prevé que la competencia para dictar la declaración de impacto ambiental de los proyectos sometidos a EIA, corresponde en cada Comunidad Autónoma al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente. A efectos de lograr la mencionada pretensión, se delega esta competencia a los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, respecto a aquellos proyectos incluidos en el Anexo I de la Ley 21/2013, en concreto, del Grupo 1. Ganadería, y en el Grupo 2. Industria extractiva.⁷⁶

⁷⁶ Al margen de lo que hemos visto, Castilla y León cuenta con una serie de instrumentos de ordenación territorial que merecen ser destacados, por su específica función de ordenación del medio físico de carácter global y de protección medioambiental. Tales instrumentos son, en primer lugar, las Directrices de Ordenación del territorio cuyo objetivo principal es la protección del medio ambiente, a través de la formulación de criterios y normas sobre implantación de usos y actividades, permitiendo el desarrollo sostenible; en segundo lugar, nos encontramos con las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, cuya finalidad es en esencia la misma que las primeras, pero en este caso, centra su

CAPÍTULO 3: EL OBJETO DE LAS TÉCNICAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.

A. Concepto de planes, programas y proyectos. Interrelación entre las evaluaciones.

Para lograr un elevado nivel de protección y de promover el desarrollo sostenible, el objeto de la evaluación ambiental son los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente⁷⁷. En este punto, es preciso distinguir entre planes, programas y proyectos.

Tratándose de los planes, la LEA sigue la línea dispuesta por la Directiva 2001/42, cuyo artículo 2. a) dispone que se entenderá por plan y programa: “*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 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;”⁷⁸*

consideración en los recursos naturales de un espacio geográfico determinado; en tercer, y último, lugar, los Planes y Proyectos Regionales, importados del Derecho navarro, que tienen su origen inmediato en “*los planes operativos de ordenación, instrumentos del derecho estatal, específicamente vinculados al establecimiento y coordinación de infraestructuras básicas relativas a diversos sistemas dotacionales*”, tal y como dispone GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas, Madrid, 1981, págs. 120 a 121.

⁷⁷ ROSA MORENO, Juan. *Planes, programas y proyectos sometidos a Evaluación (de impacto y estratégica) ambiental*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén. *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 91 a 138.

⁷⁸ Sobre esta noción comunitaria es ilustrativa la STJUE de 22 de Marzo de 2012 (Asunto C-567/10) que establece que esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que deben someterse a EAE la totalidad de planes y programas desde el momento en que una autoridad tiene la obligación legal de adoptarlos o aprobarlos, independientemente de la negativa de la autoridad en cuestión, pues en caso de afirmarse que la negativa de la autoridad encaminada a la adopción de un plan o programa exime al mismo de una EAE, conllevaría una limitación considerable del ámbito de aplicación de la Directiva, y

Sobre esta base, La LEA dispone en su art. 6.2. b) que se entenderá por planes y programas: *“el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos.”*

Por lo que atañe a los proyectos sujetos a EIA, la Directiva 2011/92, el artículo 2.a) define los proyectos de la siguiente manera:

- La realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- Otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

Esta definición tampoco es trasladada a nuestro ordenamiento jurídico, previéndose en la LEA que a los efectos de la EIA se entenderá por proyecto: *“cualquier actuación que consista en la ejecución o explotación de una obra, una construcción, o instalación, así como el desmantelamiento o demolición o cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo así como de las aguas marinas.”* (Artículo 5.3. b)⁷⁹.

Uno de los principales problemas que plantean las técnicas de evaluación ambiental es el carácter difuso del objeto de las mismas desde el punto de vista conceptual, esto es, la diferencia entre proyecto, plan y programa, lo que ha conducido en múltiples ocasiones a los tribunales a pronunciarse, al objeto de procurar un esclarecimiento que permita conocer con exactitud a qué técnica de evaluación han de acudir los interesados. Nos interesa en este aspecto la STS 4882/2004 de 7 de Julio de 2004 (RJ 2004\6506), en cuyo FJ 9º se dispone que en ningún caso resulta asimilable el concepto de plan, programa o política al de proyectos, realizando la siguiente distinción:

por consiguiente de la evaluación, que menoscabaría el efecto útil de la Directiva, dada su finalidad, consistente en garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente (Apartados 27 a 30).

⁷⁹ Esta definición actual integra en cierta medida la doctrina del TJUE acerca de la significación del concepto de proyecto. La definición incluye, en este sentido, la consideración de las obras de demolición, de acuerdo con la STJUE de 3 de Marzo de 2011, Apartado 86 (Asunto C-50/09). El referido tribunal también ha admitido la consideración de proyecto sujeto a una única evaluación, determinadas acciones que se repiten periódicamente a iniciativa de un mismo promotor y que deban ser autorizadas por un mismo órgano sustantivo, tal y como ocurre en la STJUE de 14 de Enero de 2010, Apartado 48 (Asunto C-226/08).

- 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.

Cuestión diferente es la que suscita la interrelación entre las diferentes evaluaciones. Como sabemos, la evaluación ambiental en sus dos especies, la EIA y la EAE, son puramente instrumentales y están en razón de los planes, programas y proyectos sobre los que versan, conformando un plexo de control preventivo en defensa de la tutela ambiental, que lleva ínsita la ineludible tarea de colaborar en el logro del desarrollo sostenible⁸⁰. Así, ya el artículo 11 de la Directiva 2001/42/CE preveía en su apartado primero: *“La evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria.”* Trasunto de este precepto es el actual artículo 13 de la LEA, en cuyo apartado primero dispone lo siguiente: *“La evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven.”*⁸¹

Por su parte, la Directiva 2014/52/UE, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, en su considerando 37 sitúa como uno de los objetivos principales lograr la coordinación en los procedimientos de evaluación que deban ser llevados a cabo de forma simultánea o conjunta, en aras de mejorar la eficacia de la evaluación y reducir la complejidad administrativa y aumentar la rentabilidad.

⁸⁰PETRACCA, Miguel Eduardo. *Fundamentos y cuantificación económica...* op. cit. pág. 134.

⁸¹GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Condicionantes ambientales sobre el planeamiento...* op. cit. pág. 6.

B. Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental.

La LEA los divide en dos grupos, dependiendo del tipo de EIA a realizar, ya sea ésta ordinaria o simplificada⁸². Así, de acuerdo con el punto 1 del artículo 7 de la LEA serán objeto de evaluación ordinaria los siguientes proyectos:

1. Los proyectos comprendidos en el Anexo I, así como los proyectos fraccionados que alcancen los umbrales del referido anexo⁸³.
2. Los proyectos sujetos a EIA simplificada, cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe de impacto ambiental, de acuerdo con los criterios del Anexo III.
3. Los proyectos incluidos en el ámbito material de aplicación de la evaluación simplificada, cuando así lo solicite el promotor.
4. La modificación de las características de un proyecto consignado en el Anexo I o en el Anexo II, siempre que alcance los umbrales del Anexo I.

Por el contrario, serán objeto de EIA simplificada, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7, los siguientes:

1. Los proyectos comprendidos en el Anexo II.
2. Los proyectos no incluidos ni en el Anexo I ni en el Anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
3. Cualquier modificación de las características de un proyecto del Anexo I o del Anexo II, distintas de las modificaciones que son determinantes de EIA ordinaria, estableciéndose un criterio positivo de sujeción: cuando dicha modificación produzca un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera, vertidos a aguas y cauces, en la generación de residuos o en la utilización de recursos naturales.

⁸² GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 328.

⁸³ Afirma DELGADO PIQUERAS, que se trata de proyectos sujetos a EIA pues se presume que éstos tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente. Conviene advertir que el listado contenido en el Anexo I es estrictamente tasado, no siendo meramente enunciativo, y que ha de ser interpretado restrictivamente (DELGADO PIQUERAS, Francisco. “El régimen jurídico de la evaluación ambiental de las actividades agroforestales.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2005, n°7, págs. 71 a 95).

4. Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del Anexo II mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.
5. Los proyectos del Anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, siempre que la duración del proyecto no sea superior a dos años.

A la luz de lo anterior resulta conveniente efectuar una serie de comentarios, en primer lugar respecto al fraccionamiento de proyectos. Una de las novedades de la LEA es la “nota” que introduce al final de los Anexos I y II, estableciendo que el fraccionamiento de proyectos, de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico, no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos en los anexos, a cuyos efectos se acumularán las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

Esta previsión contiene una importantísima relevancia, pues intenta poner fin a un problema arraigado a la práctica habitual consistente en el fraccionamiento de proyectos con el objetivo de eludir la evaluación ambiental⁸⁴. Así, se trata de combatir los efectos negativos y el posible fraude a través del fraccionamiento⁸⁵.

Esta fragmentación ha ocurrido principalmente en proyectos de carreteras, pero también se plantea en algunos proyectos hidráulicos, como fue el supuesto de la presa de Itoiz, objeto de recurso de casación resuelto en la STS de 14 de Julio de 1997 (RJ\1997\6094), en la que el recurrente argumenta la necesidad de realizar una evaluación conjunta del proyecto de presa, del canal y de las obras de puesta en riego. Más recientemente, la STS de 30 de Enero de 2013, FJ. 8º (RJ\2013\2608) concluye señalando que el fraccionamiento del proyecto general no resulta posible, “*debiendo de ser los proyectos tomados en consideración y evaluados desde una perspectiva integral, global y de conjunto.*”

⁸⁴ ROSA MORENO, Juan. *La evaluación de impacto ambiental: nuevas perspectivas*, en: RAMOS CASTELLANOS, Pedro. *Medio ambiente, calidad ambiental*. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, págs. 75 a 108.

⁸⁵ Polémica que ya fue considerada por el TJUE en su STJUE de 21 de Septiembre de 1999, Apartado 22 (Asunto C-392/96) que prevé que: “*varios proyectos distintos que individualmente no sobrepasan el umbral fijado y, en consecuencia, no requieren un estudio de impacto pueden, conjuntamente, tener un impacto considerable sobre el medio ambiente.*”

En segundo lugar, y como última referencia a los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la LEA, es interesante resaltar dos proyectos en concreto:

- a) Aquellos que consisten en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica (*fracking*). La cuestión a reseñar en este tipo de proyectos se centra en el ámbito competencial, pues no son pocas las Comunidades Autónomas que han prohibido esta práctica en su territorio, amparadas en el artículo 149.1. 23º CE.
- b) Los que consistan en actuaciones periódicas. Éstos se derivan del asunto C-226/08 (STJUE 14 de Enero de 2010), en el que el Tribunal comunitario afirma que no debe existir oposición alguna a que las obras de carácter distinto y sucesivo estén sujetas al procedimiento de EIA, sin perjuicio de la posibilidad de que dichas obras puedan considerarse un único y mismo proyecto (Apartado 47).

De forma conjunta se regulan los supuestos excluidos de la evaluación ambiental en el artículo 8 LEA, tanto para los planes y programas, como para los proyectos, regulándose igualmente en este precepto ciertas exclusiones específicas de proyectos. Se excluyen así, aquellos proyectos relacionados con los objetivos de la defensa nacional⁸⁶.

De la misma manera, se exceptúan los proyectos adoptados específicamente por una Ley. En relación a ello, la STC nº 13/1998 (RTC 1998\13), prevé en su FJ. 12º que ha de entenderse que únicamente podrán ser objeto de exclusión aquellos proyectos cuya aprobación o ejecución corresponda al Estado con arreglo a títulos competenciales que le sean propios, “*de suerte que sólo se podrá excepcionar la evaluación de impacto ambiental por Ley del Estado respecto de proyectos de titularidad estatal.*” No obstante, actualmente surge la cuestión de si los mismos pueden realmente aprobarse tras la STC nº 129/2013, de 4 de Junio de 2013, FJ. 5º (RTC 2013\129), que afirma que en modo alguno la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o

⁸⁶ Al tratarse de un supuesto de exclusión ha de ser interpretado restrictivamente, de forma que tal y como señala la STJUE de 16 de Septiembre de 1999, Apartado 65 (Asunto C-435/97): “*sólo los proyectos destinados principalmente a fines de defensa nacional pueden verse exentos de la obligación de evaluación.*”

disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria⁸⁷.

Por lo que respecta a las exclusiones generales, la LEA sigue la pauta de la normativa europea. No obstante, el legislador español ha destacado algunos tipos de proyectos: la construcción de centros penitenciarios, los proyectos declarados de especial interés para la seguridad pública de las Administraciones competentes y las obras de reparación de infraestructuras críticas dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos y obras de emergencia⁸⁸.

C. Delimitación del ámbito material de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

El legislador estatal (art. 6 de la LEA) hace referencia a un triple requisito en la delimitación de los planes y programas, en general, sujetos a EAE. Debe precisarse que el legislador estatal distingue, en el ámbito de esos requisitos, entre planes y programas sujetos a EAE ordinaria (que terminará con declaración ambiental estratégica) y simplificada (a finalizar con informe ambiental estratégico).

Los tres requisitos establecidos son acumulativos, y en consecuencia la falta o ausencia de cualesquiera ellos llevará anudada la no sujeción a evaluación del instrumento objeto de la misma.

⁸⁷ SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina “Boxus” por el Tribunal Constitucional español.” *Revista de Administración Pública*, 2014, nº 193, págs. 165 a 195.

⁸⁸ No obstante, ello no significa que los mismos puedan quedar totalmente exentos de evaluación, en particular cuando puedan tener afecciones en los espacios Red Natura 2000, como ya apreció el TS respecto de los centros penitenciarios en su STS de 24 de Mayo de 2011, FJ. 2º (RJ\2011\4682), o de forma más reciente en la STS de 11 de Febrero de 2014 (RJ\2014\1331), en cuyo FJ. 1º se prevé lo siguiente: “*Es verdad que el art. 6 de la Directiva 92/43/CEE y el art. 45 de la Ley 42/2007 permiten, por razones imperiosas de interés público de primer orden*”, *aprobar un plan, proyecto o programa incluso si resulta perjudicial para una zona de especial protección... ello sólo podrá hacerse una vez que se haya realizado la adecuada evaluación de las repercusiones, que ésta haya dado un resultado negativo y que se haya acreditado que no hay soluciones alternativas. Sólo en estas condiciones pueden los intereses relacionados con la Defensa Nacional llegar a prevalecer sobre el deber de conservación de la Red Natura 2000.*”

El primer requisito general consiste en que nos encontremos ante planes o programas o sus modificaciones, siendo éste un ámbito muy amplio: cualquier estrategia, directriz o propuesta de la Administración Pública destinada a satisfacer necesidades sociales y que a su vez, no sea ejecutable directamente sino mediante proyecto.

El segundo requisito hace referencia a que los planes y programas produzcan incidencias significativas sobre el medio ambiente, porque sean supuestos concretos así catalogados (art. 6.1 apartados a, b y c), es decir, en primer lugar, que den cobertura o sean marco de proyectos legalmente sometidos a EAE en determinadas materias (en concreto, agricultura, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de residuos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o uso del suelo). Ello nos permite concluir que un plan o programa tendrá efectos significativos sobre el medio ambiente siempre y cuando constituya cobertura o marco para cualquier proyecto sometido a EIA. En segundo lugar, que se trate de planes sujetos a evaluación de conformidad con la normativa reguladora de la Red Natura 2000, en concreto, con la Directiva 92/43/CEE⁸⁹.

Debemos anotar en este requisito que quedan exceptuados, en virtud del artículo 8.1 LEA los planes y programas que tengan como objeto único la defensa nacional o protección civil en casos de emergencia, o que sean de tipo financiero o presupuestario.

El tercero de los requisitos de los planes o programas en general para su sujeción a EAE hace referencia a que la elaboración o aprobación sea competencia o corresponda a la Administración Pública, o que la elaboración y aprobación se encuentren recogidas

⁸⁹ La propia Directiva 2001/42 ya señalaba en su artículo 11 que la evaluación ambiental “se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria”, lo que implica que la Directiva 92/43/CEE ha de considerarse como una disposición especial con respecto a la Directiva de evaluación de planes, según GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 328.

Así, el TJUE afirma en su STJUE de 26 de Mayo de 2011, Apartado 56 (Asunto C-538/09) que “un Estado Miembro no puede dar por sentado que algunas categorías de planes o proyectos – determinadas por sectores de actividad- y algunas instalaciones específicas tendrán, por definición, un impacto irrelevante en el hombre y el medio ambiente.”

y exigidas por una disposición legal, de carácter reglamentario, o un acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En base a este triple requisito, la distinción entre planes y programas sujetos a evaluación ordinaria y simplificada quedaría de la siguiente manera: están sujetos a evaluación estratégica ordinaria:

1. Los planes y programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de residuos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
2. Los planes y programas que requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000.
3. Los que se deban someter a una EAE simplificada, cuando así lo decida el órgano ambiental caso por caso, o cuando así lo determine este órgano a solicitud del promotor.⁹⁰

Por su parte, estarán sometidos a evaluación estratégica simplificada:

1. Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el grupo anterior, lo que incluye, en su caso, los que inicialmente están sometidos a EAE simplificada pero que pueden verse sujetos a la ordinaria.
2. Los planes y programas del primer grupo que establezcan el uso “a nivel municipal” de zonas de reducida extensión.⁹¹

⁹⁰ A este respecto, debemos entender por órgano ambiental “*la autoridad administrativa competente en materia de medio ambiente.*” en MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. *Evaluación Ambiental y Obras Hidráulicas...* op. cit. pág. 245.

Así, en la Administración General del Estado la competencia corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y en la Administración autonómica será, en principio, el órgano ambiental competente (art. 11 Ley 21/2013).

⁹¹ La LEA equipara la referencia al “uso de zonas pequeñas a nivel local”, locución que emplea la Directiva 2001/42 (art. 3.3), al “nivel municipal” (art. 11.1), en contradicción con la Directiva. Con ello el legislador estatal pretende que el “*uso de zonas de reducida extensión puede referirse al nivel municipal,*

3. Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, que no cumplan con los demás requisitos mencionados para la evaluación ordinaria.

Como vemos, la regulación legal de la EAE establece procedimientos aplicables a todos los planes o programas que contengan estrategias que condicionen el desarrollo de proyectos futuros, independientemente del objeto de planificación. De entre todos los casos de aplicación, los Planes de Ordenación Urbanística son los más abundantes⁹².

D. Análisis de las técnicas de evaluación ambiental en el planeamiento urbanístico.

Aspectos críticos.

a) Aspectos problemáticos surgidos del entrecruzamiento de la EAE y el planeamiento urbanístico.

La exigencia de evaluar los efectos de las decisiones con trascendencia para el medio ambiente ha sido uno de los logros más importantes del Derecho Ambiental.⁹³

El resultado inmediato de la ejecución del planeamiento urbanístico es la ocupación del territorio. El Texto Refundido de la Ley del Suelo considera éste como un “*recurso natural escaso y no renovable*”⁹⁴, sin perjuicio de su potencial aprovechamiento económico. Por ello, por encima de cualquier otro impacto potencial, el efecto inmediato del planeamiento urbanístico sobre el medio ambiente es la ocupación del suelo, y con ello la alteración de las condiciones naturales de un espacio físico, una alteración sobre el equilibrio de los ecosistemas, y sus ciclos naturales.

Por otra parte, frente a decisiones estratégicas, los efectos del planeamiento urbanístico sobre el medio ambiente deben considerarse como irreversibles. Por ello, no cabe duda alguna de que las decisiones urbanísticas materializadas en los planes, deben

pero también a otro que supere este último” teniendo en cuenta que la expresión “nivel local” es un “concepto autónomo del Derecho de la Unión Europea.” Véase GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 328.

⁹² DE LA VILLA POLO, Enrique. *Aspectos críticos en la Evaluación de Planes Urbanísticos*. Editorial Instituto Juan de Herrera, Madrid, 2012, pág. 31.

⁹³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de Mayo.” *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2007, nº 16, pág. 7

⁹⁴ Véase la EM del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (disposición ya derogada).

haber sido evaluadas convenientemente en el marco de un procedimiento en el que se consideren todas las variables. Un marco que es, precisamente, la EAE.

De esta manera, las Comunidades Autónomas que lo consideren oportuno, pueden decidir en sus normas sobre evaluación ambiental de planes urbanísticos que algunos de estos instrumentos (o sus modificaciones) sean sometidos a EAE simplificada, posibilidad que abre (a diferencia de la Ley 9/2006) la LEA de 2013⁹⁵. Ahora bien, la realización de EAE simplificadas está prevista con carácter imperativo para las “modificaciones menores” de planes, así como de los planes que “establezcan el uso municipal de reducida extensión”, como por ejemplo las modificaciones puntuales del planeamiento general, o para ciertos planes especiales. Esto quiere decir que las Comunidades Autónomas, en sus normas ambientales y/o urbanísticas deberán precisar a qué planes o modificaciones de los mismos les será aplicable la EAE simplificada⁹⁶. Igualmente pueden determinar qué planes, alteraciones o modificaciones de los mismos quedarán excluidos por completo de la EAE⁹⁷.

Ello, sin embargo, ha dado lugar a múltiples disposiciones autonómicas sectoriales, pertenecientes a los campos materiales del “Urbanismo” y del “Medio Ambiente”. Se pone así de manifiesto una cierta incompetencia por parte del legislador estatal para regular con detalle y profundidad la relación de la EAE en el seno del procedimiento de elaboración y aprobación de planes urbanísticos, fragmentando y disgregando de este modo la regulación.

No es solamente la dispersión de fuentes lo problemático, sino que a veces no existe tampoco armonía suficiente entre las diferentes leyes de una misma Comunidad, alejándose de la uniformidad. En algunas Comunidades Autónomas estaban sujetos a evaluación prácticamente todos los planes, mientras que en otros sólo o estaba el planeamiento general. En ciertas Comunidades esta sumisión era incondicionada, mientras que en otras sólo había que evaluar los planes su afectaban a espacios naturales o a zonas sensibles. Algunas Comunidades sometían los planes a EAE de planes,

⁹⁵ Art. 6.2 Ley 21/2013.

⁹⁶ Vid., por ejemplo, el art. 9.2 de la Ley 12/2016, de 17 de Agosto, de evaluación ambiental de las Islas Baleares.

⁹⁷ Vid., por ejemplo, el art. 9.4 de la Ley 12/2016 arriba citada.

mientras que otras seguían aplicando a los planes la regulación de la EIA de proyectos⁹⁸, etc.

Además toda esta diversidad regulatoria tiene su justificación en que las Comunidades Autónomas han tenido que “digerir” dos sucesivos procesos de adaptación de su regulación de la EAE de planes urbanísticos a los parámetros legales de las leyes ambientales estatales (la de 2006 y la de 2013), lo que multiplica la volatilidad de la normativa autonómica⁹⁹. Así, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2006, varias Comunidades promulgaron leyes que de manera total o parcial regularon la evaluación de los planes sobre la senda de la legislación estatal básica, lo que provocó situaciones plagadas de inseguridad jurídica; mientras, otras Comunidades llegaron a aprobar, de manera interina, actos que tuvieron por misión aclarar de manera transitoria cuál iba a ser el *modus operandi* en el ámbito de evaluación de planes urbanísticos mientras se producía esa adaptación¹⁰⁰. Ello se agrava más aún si tenemos en cuenta la gran problemática suscitada por la tardía transposición de la Directiva 2001/42/CE, cuyo art. 13.1 preveía que los Estados Miembros debían adoptar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva antes del 21 de Julio de 2004, disponiendo posteriormente la Ley 9/2006, en su Disposición Transitoria Primera la obligatoriedad del sometimiento a EAE de todos aquellos planes cuyo primer acto preparatorio formal fuera posterior a dicha fecha; cuestión que, además, ha sido abordada, entre otras, por la STS nº 3719/2010, de 11 de Enero de 2013 (RJ\2013\1349)¹⁰¹.

⁹⁸ Es el caso de la Región de Murcia, en su Ley 1/1995, de 8 de Marzo, de Protección del Medio Ambiente.

⁹⁹ MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática” en *Práctica Urbanística*. 2016, nº 143.

¹⁰⁰ MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica... op. cit..

¹⁰¹ El objeto de la resolución del TS es un recurso de casación contra Sentencia resolviendo un recurso contencioso administrativo contra la Orden 81/2007, que aprobaba el Plan Director del Aeródromo de Calaf-Sallavinera, sin estar ésta sujeta a EAE. Establece la mencionada Sentencia en su F.J. 5ª: “Constituye un dato fáctico controvertido 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 ...”

La aprobación de la LEA en 2013 introdujo profundas modificaciones en el régimen jurídico y procedimental de la EAE. Ello obligó nuevamente al legislador autonómico a adaptar su legislación, pues la previsión era que las Comunidades Autónomas reaccionaran ante el nuevo texto legal mediante la aprobación de las correspondientes normas para adaptar sus ordenamientos a las novedades de la LEA introduciendo las nuevas denominaciones, contenido y procedimiento evaluatorio¹⁰².

b) Aspectos críticos en la evaluación de planeamiento urbanístico.

El reciente TRLSRU de 2015, prevé en su artículo 3 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en virtud del cual las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Ya el TRLS de 2008 introdujo como principal novedad esta serie de principios de sostenibilidad de necesaria observancia en los instrumentos de planificación, prevaleciendo el principio de desarrollo sostenible¹⁰³.

En el caso de la planificación urbanística, el instrumento que permite hacer efectivos todos estos planteamientos de protección ambiental no es otro que el previo sometimiento de los instrumentos de planificación a la previa EAE. La implantación del

¹⁰² Así, la Disposición Final Séptima de la LEA (Ley 21/2013) dispone: “*En el plazo de un año, las normas sectoriales reguladoras de la tramitación y de la adopción o aprobación de los planes y programas contendrán las disposiciones necesarias para garantizar que aquéllos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se sometan a una evaluación ambiental estratégica antes de su adopción o aprobación.*”

¹⁰³ “*Una de las notas más novedosas de la Ley Estatal del Suelo de 2008 constituye sin duda su decidida y explícita asunción de un conjunto de principios basales estructurantes de la entera actividad urbanística y de las políticas públicas que intentan gobernarla. La Ley del Suelo reconcilia así definitiva y programáticamente actividad urbanística y protección del medio ambiente, hasta el punto de que ya no se concibe otra gobernanza del suelo que no sea la subserviente de la tutela del entorno, que se proclama nada menos que como base medioambiental de su régimen jurídico.*” MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas.” en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2009, nº 19, págs. 74 a 105.

trámite de EAE en la planificación urbanística altera, y sobre todo, transforma el procedimiento de elaboración, aprobación y su propia significación esencial¹⁰⁴.

Cada vez más se viene hablando de urbanismo sostenible, de ciudad compacta y del impacto ambiental severo que sobre la ocupación del suelo no urbanizable ha tenido el desarrollo urbanístico de muchas ciudades con los consiguientes impactos anejos, de movilidad, construcción de infraestructuras, consumo de agua y energía, impacto acústico, etc.¹⁰⁵

Todo plan urbanístico y sus modificaciones deben estar sometidos por estas razones a una necesaria EAE en la que se analicen las alternativas y se sopesen las necesidades y los pros y contras del plan o su modificación, facilitando así la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas a través de la evaluación de los planes y programas, aunque en la fase de planificación la identificación y valoración de los impactos puede resultar tortuoso¹⁰⁶.

La metodología exigida para la realización de esta EAE viene determinada por el propio TRLS en su artículo 3.2, que establece que dichas políticas públicas relativas a la ocupación, transformación y uso del suelo deben contribuir a:

1. 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.
2. La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
3. La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. “La Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas urbanísticos.” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2009, nº 143, págs. 576 a 578.

¹⁰⁵ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, *El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más*, en: GIFREU I FONT, Judith; BASSOLS COMA, Martín; MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2017, págs. 537 a 551.

¹⁰⁶ SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2006, nº 11, págs. 87 a 110.

4. La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, del agua, el suelo y subsuelo.

Estos criterios que determinan la metodología prevista en el art. 3 del TRLSRU vienen a limitar la discrecionalidad del planificador. De su contenido se ha venido pronunciando con frecuencia la jurisprudencia¹⁰⁷, estableciendo como condición inexcusable para la aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento, la previa evaluación ambiental del plan o instrumento de ordenación.

c) Aplicación de la EAE sobre los planes urbanísticos.

La LEA, en su artículo 6.1 al establecer qué planes deben obligatoriamente someterse a EAE antes de su aprobación, incluye los planes urbanísticos, esto es, de planes aprobados por las respectivas Administraciones Públicas.

Sobre los planes aprobados en determinadas materias, la LEA establece una presunción *iuris et de iure* de sus efectos significativos sobre el medio ambiente, que se ratifica en el artículo 22.1 TRLSRU, estando sometidos estos instrumentos a EAE, sin perjuicio de la EIA de los proyectos necesarios para su ejecución¹⁰⁸.

Además, según Moreno Molina¹⁰⁹, también entran dentro de la EAE los instrumentos de planeamiento de promoción particular como determinados planes parciales y especiales.

Una cuestión relacionada con la exigencia o no de EAE, puede plantearse respecto de las revisiones de esta planificación. En primer lugar, en caso de que estemos ante

¹⁰⁷ En concreto, la STC nº 42/2018, de 26 de Abril de 2018, FJ. 4º (RTC 2018\42), prevé: “*El Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo.*” Así pues: “... en virtud del principio de desarrollo sostenible, se fija la protección, adecuada a su carácter del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística.”, según la STC nº 143/2017, de 14 de Diciembre de 2017, FJ. 23º (RTC 2017\143).

¹⁰⁸ “*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.*” (art. 22.1 LEA).

¹⁰⁹ MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “La Ley Estatal del Suelo de 2008...” op. cit., pág. 79.

modificaciones menores, la LEA establece en su artículo 6.2 que se someterán a una EAE simplificada. En nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia urbanística¹¹⁰, son éstas las que deben determinar qué planes y programas están sujetos a EAE, ya sea realizando un estudio casuístico o determinando tipológicamente los planes urbanísticos sujetos. Por el momento, la mayor parte de Comunidades Autónomas ha optado por el método de la definición tipológica, siendo únicamente las Comunidades de Madrid y de Islas Baleares las que han recurrido al sistema de decisión caso por caso¹¹¹.

En algunos casos, las tipologías legales asumen una identificación parcial entre “modificaciones menores”¹¹² del planeamiento que afectan a “zonas de reducida extensión a nivel municipal”, y que, por ello, no en todo caso deben someterse a EAE¹¹³. En otras palabras, hay un tipo de modificaciones de planeamiento que por afectar a zonas de ámbito territorial limitado a nivel local no es preciso que sean sometidas a EAE, pues se presume que los efectos para el medio ambiente que pudieran generar no son relevantes.

¹¹⁰ Tal afirmación aparece justificada por el art. 148.3º CE, y, por vía negativa, al no encontrarse referencia alguna a la materia de urbanismo en el art. 149.1º CE, donde se establece el listado de las materias reservadas a la actuación exclusiva del Estado (BARBANCHO TOVILLAS, Francisco José. “Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo urbano.” en *Derecho Privado y Constitución*, 1994, nº 2, págs. 251 a 280).

¹¹¹ Así, el art. 5.1 de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid: “*El órgano ambiental de la Comunidad de Madrid decidirá, estudiando caso por caso y basándose en los criterios recogidos en el Anexo Séptimo, si alguno de los planes, programas, proyectos y actividades de los mencionados en los apartados siguientes deben o no deben someterse a un procedimiento ambiental.*”

¹¹² Definidas en la Ley 21/2013 como: “*cambios en las características de los planes o programas ya adoptados o aprobados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en los efectos previstos o en la zona de influencia.*” (art. 5.2. f)).

¹¹³ Una clara identificación de ello se contiene en el art. 1.1. e) de la Instrucción de 7 de Noviembre de 2006 de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias relativa a la aplicación de la legislación sobre evaluación ambiental de planes y programas y de impacto ambiental a los procedimientos de urbanísticos y de ordenación territorial, que dispone: “*Las modificaciones de Planes Territoriales Especiales y de Planes Generales de Ordenación que alteren la clasificación de suelo no urbanizable a urbano o urbanizable que no supongan revisión, salvo que se trate de modificaciones de escasa entidad, entendiéndose por tales aquellas que afecten a ámbitos de superficie menor de una hectárea.*”

En otros casos, las Leyes autonómicas se limitan a establecer una tipología de modificaciones de planeamiento según su contenido con el fin de determinar cuáles de ellas deberán someterse a EAE. En la mayoría de los casos puede deducirse, por la propia naturaleza de las determinaciones de planeamiento afectadas, que la modificación afectará a zonas territoriales limitadas, aunque no necesariamente deba ser siempre así. Esto mismo cabe deducir de la Disposición Transitoria 6º del Decreto Legislativo 1/2005, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, esta disposición establece que no constituyen modificaciones menores, y que, por tanto, se someterán a EAE: *“las modificaciones del planeamiento urbanístico general que alteren la clasificación o calificación urbanística del suelo no urbanizable si la clasificación o calificación urbanística resultante comporta un cambio en los usos de este suelo.”*

Soluciones parecidas se habían previsto ya en otras Comunidades, aunque sometiendo las modificaciones del planeamiento a EIA de proyectos.¹¹⁴

En segundo lugar, si tales revisiones constituyesen variaciones fundamentales, sería necesaria una nueva EAE, cuanto menos simplificada.

En este sentido, la STS nº 3946/2008, de 9 de Junio de 2012, FJ. 4º (RJ 2012\8251) dispone: *“la evaluación ambiental, realizada conforma a la Ley 9/2006, de 28 de Abril, no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, es decir, que como ahora establece claramente el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, es independiente de ella, y, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental.”*

Incluso, el TJUE asimila la derogación de un plan a la modificación y en consecuencia también requiere de EAE, al entender que no se excluye la posibilidad de que las derogaciones, totales o parciales, de un plan o programa pueda tener efectos

¹¹⁴ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. “Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos.” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, nº 11, págs. 89 a 112.

significativos sobre el medio ambiente, puesto que la misma puede suponer una modificación de la planificación prevista en los territorios afectados¹¹⁵.

Respecto a los planes parciales, ni en el TRLSRU, ni en muchas normas autonómicas, ni en la normativa sobre evaluación ambiental de planes existe una referencia nominal a este tipo de planes. Como señala Lazcano¹¹⁶, las Administraciones han venido entendiendo que este tipo de planes no están incluidos en el ámbito de la EAE al afectar exclusivamente a suelo urbanizable, de manera que sólo quedarían sometidas a esta técnica preventiva en tanto puedan afectar al medio ambiente.

d) La concurrencia de los planes urbanísticos con otros planes sectoriales.

La planificación urbanística no es autónoma ya que puede estar relacionada con otras planificaciones sectoriales también sometidas a EAE. En este punto la planificación en general y la EAE en particular exige una elevada coordinación entre las Administraciones implicadas. Así, la LEA menciona expresamente la necesidad de que las Administraciones implicadas se coordinen y colaboren entre sí, lo que se manifiesta en su relación de la planificación sujeta a EAE con otros planes que puedan incidir sobre el mismo espacio físico. En este punto, hay que remarcar que en la potestad de planificación está muy presente el principio de coordinación y relación de instrumentalidad ante la pluralidad de órganos y Administraciones Públicas intervinientes¹¹⁷.

¹¹⁵ Así se prevé en la STJUE de 22 de Marzo de 2012 (Asunto C-567/10): “*En consecuencia, un acto de derogación puede producir efectos significativos en el medio ambiente pues un acto de ese tipo conlleva necesariamente una modificación del marco jurídico de referencia y altera, por tanto, los efectos medioambientales que fueron evaluados, eventualmente, mediante el procedimiento previsto en la Directiva 2001/42.*” (Apdo. 39).

¹¹⁶ “*Las Administraciones competentes, tanto en materia urbanística como en materia ambiental, han venido entendiendo, en una interpretación no conforme al ordenamiento comunitario, que este tipo de planes estaban excluidos del procedimiento de evaluación conjunta, dado que al afectar exclusivamente suelo urbanizable, no afecta al suelo no urbanizable y tampoco el medio ambiente.*” LAZCANO BROTONS, Íñigo. “Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental.” *Revista Vasca de Administración Pública*, 2010, nº 86, págs. 101 a 138.

¹¹⁷ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. “El preceptivo sometimiento de la planificación...” op. cit. pág. 598 y 599.

Así, en la STS n° 5535/2006, de 19 de Noviembre de 2010, FJ. 3° (RJ 2010\8565) se contempla la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística¹¹⁸. Igualmente, la STS n° 1294/2008, de 30 de Septiembre de 2011, FJ. 8° (RJ 2012\1042)¹¹⁹ señala el principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes o suelos especialmente protegidos, en base al artículo 45 CE y al principio del desarrollo territorial y urbano sostenible en la legislación estatal del suelo.

Con el fin de evitar reiteraciones, la Disposición Adicional 5° de la LEA señala que cuando exista concurrencia de planes o programas promovidos por diferentes Administraciones Públicas, estas deberán adoptar las medidas necesarias con el fin de que puedan complementarse y para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones, asegurando que todos los efectos ambientales significativos de cada uno son convenientemente evaluados.

Todo proyecto se realiza sobre el territorio, sobre el suelo, y los citados planes con sus respectivas EAE deberán tener presentes también los planes urbanísticos y de ordenación del territorio y sus respectivas evaluaciones.

Si bien la Disposición Adicional 6° de la LEA señala que *“no deberán someterse a un nuevo procedimiento de evaluación como consecuencia de la elaboración y aprobación de un plan de ordenación urbanística o territorial, las infraestructuras de titularidad estatal en cuya planificación sectorial se haya realizado la evaluación ambiental conforme a lo dispuesto en esta Ley. En tales casos, la Administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial*

¹¹⁸ “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; 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. Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico.” (FJ. 3°).

¹¹⁹ “Implicaría la posibilidad 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.”

podrá exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental.”

e) Breve referencia al procedimiento de la EAE de los planes urbanísticos.

El inicio de la EAE se produce dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa. El promotor se presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la EAE ordinaria, acompañada de un borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico.

La EAE no es un mero trámite formal de la planificación, sino que en buena medida determina su propio contenido y es que el hecho de que el inicio se dé precisamente mediante el borrador del plan o programa determina que su contenido dependerá o debe depender del procedimiento de EAE, en el que se analizarán las distintas alternativas y sus variables ambientales a fin de adoptar la decisión planificadora más adecuada.

De acuerdo con la LEA¹²⁰, el órgano ambiental someterá el borrador del plan y el documento inicial estratégico a consultas previas con las Administraciones afectadas, que podrá ampliarse a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente¹²¹. Tras las consultas previas, el órgano ambiental determinará la amplitud y nivel de detalle del estudio ambiental estratégico, que ha de llevar a cabo el promotor del plan o programa, y en el que habrán de consignarse los efectos negativos del plan o programa y las alternativas razonables para evitarlos,

¹²⁰ Artículo 22 de la Ley 21/2013.

¹²¹ Ya en la Ley 9/2006 se definía el público interesado como “*toda persona física o jurídica en la que concurra cualquier circunstancia de las previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.*” Esto incluiría, particularmente, a “*aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución.*” Aparte, también se permite la participación de “*cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro*” que “*tenga como fines acreditados en sus estatutos, entre otros, la protección del medio ambiente general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan o programa de que se trate*”, siempre que “*lleve al menos dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*” (JARIA I MANZANO, Jordi. “La participación del público en la evaluación ambiental estratégica.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, nº 11, págs. 213 a 222).

incluida la alternativa cero¹²². La información que ha de contener el estudio ambiental estratégico es la que especifica detalladamente el Anexo IV de la LEA¹²³.

Igualmente, se debe someter al trámite de información pública en el que cualquier persona pueda formular alegaciones por un plazo de 45 días hábiles. Estos requisitos, presentes ya en todos los procedimientos ambientales, suponen pasar de la opacidad legal a la transparencia democrática¹²⁴.

Tras el trámite de información pública y las consultas a las Administraciones públicas afectadas, el órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental el expediente de EAE con el fin de que éste valore si se ha seguido el procedimiento de manera correcta y si el análisis de los impactos es adecuado y completo. La LEA opera, sin duda, un reforzamiento de las atribuciones del órgano ambiental frente al sustantivo, como garante de la necesaria calidad que debe tener la evaluación ambiental¹²⁵. El análisis podrá ser favorable, en cuyo caso continuará la tramitación, o bien el órgano ambiental puede dar por finalizada la EAE ordinaria.

La terminación convencional de la EAE ordinaria es la declaración ambiental estratégica. La declaración tendrá naturaleza de informe preceptivo, determinante. No es vinculante, como ya se encarga de aclarar la propia Exposición de Motivos de la LEA: “El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue.

¹²² Así, en la STS nº 827/2011, de 19 de Diciembre de 2013, FJ. 3º (RJ 2013\8221) se denuncia en casación el incumplimiento de lo establecido en dos preceptos de la Ley 9/2006, concretamente de sus artículos 8.1 y 12, en cuanto el primero “*requiere que el informe de sostenibilidad ambiental describa y evalúe unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida la alternativa cero, que no es otra que dejar de realizar el plan.*”

¹²³ Entre otros, un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa, las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa y su evolución, las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente, y un largo etcétera.

¹²⁴ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier. “Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas.” *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 2002, nº 132, págs. 219 a 226.

¹²⁵ GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. págs. 338 y 339.

Desde el punto de vista material, esto es, en cuando a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.” Si bien el artículo 26 establece que “el promotor incorporará el contenido de la declaración ambiental estratégica en el plan o programa”, en puridad la ausencia de su carácter vinculante, no existe un mandato de obediencia, de vinculación jurídica, eso sí, existe el mandato jurídico de analizar la declaración y extraer todas aquellas conclusiones contenidas en la declaración, teniendo solo la obligación de exponer las razones de la integración en el plan de las conclusiones contenidas en la declaración¹²⁶.

Tras su adopción, el artículo 26.2 de la LEA establece que en el plazo de quince días hábiles, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el diario oficial correspondiente la resolución por la que se adopta o aprueba el plan o programa, y una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro de dicho plan o programa.

CAPÍTULO 4: LA OMISIÓN DEL TRÁMITE DE EVALUACIÓN, RÉGIMEN SANCIONADOR Y SEGUIMIENTO.

La EAE establece que los órganos promotores deberán realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos. El órgano ambiental correspondiente participará en el seguimiento de dichos planes o programas.

En relación con este seguimiento, es necesario destacar la inexistencia de previsión alguna en la LEA de régimen sancionador en caso de incumplimiento por parte de los planificadores de las prescripciones de la EAE que hayan sido incluidas en el plan o programa aprobados. La ausencia de un régimen sancionador conlleva también la inexistencia de previsiones relativas a la posible suspensión de la ejecución o programa que carezca de la preceptiva EAE. Como señala García Ureta, el legislador

¹²⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. “El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística...” op. cit. pág. 605.

sigue negando la aplicación de cualquier régimen sancionador a la Administración, aun cuando sus decisiones infringiendo la normativa de evaluación ambiental pueda determinar la nulidad de pleno derecho de sus actos¹²⁷.

No obstante, la ausencia de una consecuencia sancionadora al incumplimiento no evita que tal incumplimiento pueda ser impugnado ante la propia Administración o ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A. La omisión del trámite de EAE y sus consecuencias.

La insuficiencia manifiesta o la falta de EAE sobre la aprobación o modificación del plan urbanístico determina claramente su nulidad al ser un trámite esencial, tal y como ha venido reiterando la jurisprudencia desde la vigencia de la anterior Ley 9/2006, y en este sentido así lo prevé la LEA expresamente, si bien se limita a señalar que carecerán de validez¹²⁸. Ejemplo significativo es la STS nº 3370/2010, de 6 de Noviembre de 2013, FJ. 5º (RJ 2013\7944), que anula la modificación del Plan General de Reus, pues afirma: *“el informe ambiental de autos, comparado con la anterior exigencia, demuestra su insuficiencia por no contener referencia alguna al núcleo residencial de las viviendas de los actores ni haber efectuado análisis de alternativas, incluida la alternativa cero.”*

De manera similar, la STS nº 1793/2016, de 11 de Julio de 2016, FJ. 4º (RJ 2016\4685), confirma la sentencia de instancia que anula la modificación del Plan General de Ordenación Urbana impugnada con base a lo siguiente:

¹²⁷ *“La Ley no resulta prolija a la hora de determinar tipos de infracciones, reduciéndose las mismas a una infracción muy grave, cuatro graves y una infracción leve, que actúa como cláusula de cierre del sistema al referirse al incumplimiento de cualquiera de las obligaciones o requisitos contenidos en esta Ley, cuando no esté tipificado como muy grave o grave. Esta última, es la única que resulta aplicable en el caso de los planes, puesto que el resto de infracciones solo se refieren a los proyectos. Aparte de lo anterior, la LEA, al igual que la normativa que deroga, sólo resulta de aplicación a los promotores privados, no así a las Administraciones Públicas.”* GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 323.

¹²⁸ De esta manera lo prevé la Exposición de Motivos de la LEA al disponer: *“La consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de esta obligación, expresamente señalada en la propia ley, es que carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que... no se hayan sometido a evaluación ambiental.”*

- 1) Irracionalidad y arbitrariedad del planeamiento, al no justificarse ni motivarse adecuadamente los cambios introducidos en la modificación aprobada, teniendo en cuenta tanto las necesidades de vivienda a la vista de los datos de población, como al hecho de la existencia de un procedimiento dirigido a la revisión del plan.
- 2) Inexistencia e incumplimiento de los trámites de evaluación ambiental.
- 3) Incumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 27 del Reglamento de la Ley del Suelo autonómica, para la clasificación del suelo como urbanizable.

Igualmente, *“se rechaza que la modificación que se revisa afecta exclusivamente a una zona de reducido ámbito territorial, por cuanto el ámbito de la dimensión no ha sido utilizado en los dictámenes, porque el mismo tiene efectos significativos en el medio ambiente y porque no puede entenderse que concurre la condición de reducido ámbito territorial.”*

Obviamente, al igual que en la evaluación de impacto de proyectos, en la EAE se obliga a determinar y hacer públicas las razones de la elección de una determinada alternativa, en relación con las alternativas consideradas. En definitiva, una justificación de la alternativa que constituya buena parte de la motivación en el ejercicio de la potestad discrecional de planificación urbanística. Asimismo, serán los parámetros de sostenibilidad que el propio TRLSRU señala los que limiten la amplia discrecionalidad y posibiliten en su caso el correspondiente control judicial.

En este mismo sentido, la STS nº 1346/2014, de 28 de Octubre de 2015, FJ. 5º (RJ 2015\5582) declara que la omisión de estudio comparativo de las alternativas razonables hacen incurrir al Plan concreto en nulidad absoluta¹²⁹, y así se falla, imponiendo la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella.

Por último, podemos citar la reciente STS nº 1359/2014, de 2 de Marzo de 2016 (RJ 2016\1287), que confirma la dictada por el TSJ (JUR 2014, 46498) por la que se

¹²⁹ *“En definitiva, la completa falta de estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, así como de exposición de la denominada alternativa cero, hacen incurrir al PGOU de Marbella en la nulidad pretendida, al haberse prescindido de la preceptiva EAE, así como de la memoria ambiental consecuente, efectuadas conforme a las prescripciones de la Ley 9/2006 y de la Directiva 2001/42/CE en que se inspiran.”*

anula el Plan General de Ordenación Urbana de Montanuy (Huesca). El argumento del recurso contencioso-administrativo inicial radicaba en que el Plan General había omitido el trámite de EAE. Los demandados, Ayuntamiento de Montanuy, la sociedad promotora de la actuación (empresa participada por el gobierno autonómico) y la propia Administración autonómica, alegaban lo innecesario del sometimiento del Plan General a dicho trámite de EAE, por razones temporales y de inviabilidad¹³⁰.

Así, declara la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo: *“Ha sido este precisamente el criterio o la razón de decidir de la Sala de Instancia para declarar nulo de pleno derecho el Plan General de Ordenación Urbana impugnado, ya que el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental acordó que era inviable someter dicho Plan al procedimiento de evaluación ambiental dado el avanzado estado de tramitación del mismo, decisión que, como afirma con todo acierto el Tribunal a quo, no puede considerarse motivada, a lo que añade, para evidenciar aún más la improcedencia de tal declaración de inviabilidad, que ni tan siquiera se había procedido a la aprobación provisional de dicho Plan cuando se declaró aquella.”*

B. Apuntes sobre el seguimiento.

Como señala García Ureta, evaluar planes o proyectos con efectos ambientales significativos constituye una obligación insoslayable¹³¹. También lo es el seguimiento de sus efectos en la fase de ejecución. La LEA dedica una mayor atención, en comparación con la normativa derogada, a una serie de normas sobre esta materia en diferentes planos. Así, habla en ocasiones de vigilancia o de vigilancia y seguimiento,

¹³⁰ En este caso, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, en informe fechado en 16 de Enero de 2007, entendía que el acto preparatorio formal del plan es anterior al 21 de Julio de 2004, toda vez que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de encargar los trabajos de redacción del Plan General en sesión de 17 de Mayo de 2004, y, por tanto, no resultaría de aplicación al mismo el trámite evaluatorio, pues, como vimos, el régimen transitorio de la Directiva 2001/42/CE resulta de aplicación a partir del 21 de Julio de 2004. Así, expone la Sala que *“los intereses públicos que aparecen vinculados a la aprobación de cualquier Plan, el retraso que siempre ha de conllevar en su aprobación la sustanciación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la sujeción de los planes y proyectos de ejecución posterior a la evaluación, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica.”* (FJ. 1º), como también se pone de manifiesto entre otras, en la STS nº 1658/2014, de 10 de Noviembre de 2015 (RJ 2016\95) y en la STS nº 464/2014, de 25 de Septiembre de 2015 (RJ 2015\4213).

¹³¹ GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013...” op. cit. pág. 367.

sin establecer una línea divisoria o determinar su contenido¹³². Algunas tienen que ver con la información que debe proporcionar el promotor, exigiéndose que elabore un programa de vigilancia ambiental o de seguimiento¹³³. En otras ocasiones, el seguimiento se menciona entre los aspectos que pueden aparecer en la Declaración Ambiental Estratégica, caso de la creación de una comisión de seguimiento. Igualmente, el seguimiento puede justificar la ulterior modificación de una Declaración de Impacto Ambiental. En efecto, la LEA recoge como uno de los posibles motivos de modificación el hecho de que durante el seguimiento del cumplimiento de la declaración se detecte que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son insuficientes, innecesarias o ineficaces¹³⁴.

Por lo que respecta a las atribuciones realizadas con el seguimiento, la LEA indica que son los órganos sustantivos o los órganos que, en su caso, designen las Comunidades Autónomas respecto de los planes o programas que no sean de competencia estatal¹³⁵. No obstante, siguiendo una tradición en materia de vigilancia, la LEA indica que el órgano ambiental participará en el seguimiento de dichos planes o programas, pudiendo recabar información y realizar las comprobaciones que considere necesarias.

El contenido del seguimiento son los efectos en el medio ambiente derivados de la aplicación o ejecución del plan o proyecto para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos.

A los efectos del seguimiento, el promotor debe remitir al órgano sustantivo, en los términos establecidos en la Declaración, un informe con un listado de comprobación

¹³² El Anexo IV.9 habla de un programa de vigilancia ambiental en el que se describan las medidas previstas para el seguimiento, mientras que el Anexo VI.1.g) se refiere a un programa de vigilancia y seguimiento ambiental, al igual que el Anexo VI.7.

¹³³ Así, en el artículo 29.1.j) LEA: “*Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan.*”

¹³⁴ Todo ello según el artículo 44.1.c) de la LEA.

¹³⁵ No obstante, la Declaración Ambiental Estratégica y la Declaración de Impacto Ambiental de planes y proyectos estatales (salvo los proyectos sujetos a la normativa de energía nuclear y los destinados a la producción de explosivos) pueden establecer, a propuesta del órgano sustantivo y con el acuerdo expreso de la Comunidad Autónoma, que el seguimiento de determinadas condiciones sea realizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

de las medidas previstas en el programa de vigilancia ambiental, debiéndose publicar en la sede electrónica del órgano sustantivo.

C. Régimen sancionador en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

Es el artículo 53 de la LEA el que enuncia que: “*la potestad sancionadora corresponderá al órgano sustantivo en los proyectos privados que deban ser autorizados por la Administración General del Estado y a los órganos que determinen las Comunidades Autónomas en su ámbito de competencia.*” Con ello el legislador pretende establecer una excepción a la regla general, pues pese a constituir la imposición de sanciones medioambientales una competencia claramente ejecutiva, que por ello debería atribuirse a las Comunidades Autónomas¹³⁶, cabe afirmar que en materia de evaluación ambiental se permite reservar a la Administración central la imposición de sanciones cuando la infracción ambiental haya recaído en el ámbito y sobre materias de su competencia¹³⁷.

Conforme al artículo 54 de la LEA serán sujetos responsables los promotores de proyectos que tengan la condición de persona física o jurídica privada, consecuencia del traslado del principio de culpabilidad y responsabilidad propio del Derecho Penal al ámbito administrativo, si bien de forma flexible.

Por todo lo demás, la LEA contiene un catálogo amplio de infracciones, divididas en muy graves, graves y leves¹³⁸, cada una de ellas con sus correspondientes sanciones¹³⁹.

¹³⁶ Ello en virtud de la concreción estatutaria de los artículos 149.1.23º y 148.1.9º de la CE de 1978.

¹³⁷ CASARES MARCOS, Ana Belén. *Seguimiento y régimen sancionador*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 395 a 465.

¹³⁸ A modo de ejemplo, como infracción muy grave podemos señalar el inicio de la ejecución de un proyecto sometido a EIA ordinaria sin haber obtenido previamente la correspondiente DIA (artículo 55.2); de infracción grave la ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación (artículo 55.3); y, como infracción leve, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones o requisitos contenidos en la LEA, cuando no se tipifique tal infracción como grave o muy grave (artículo 55.4).

¹³⁹ Como sanciones para las infracciones muy graves se prevén multas desde 240.401 hasta 2.404.000 €; para las graves multas desde 24.001 a 240.000€; para las leves se prevén multas de hasta 24.000€ (artículo 56.1).

CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN PRIMERA: Desarrollo económico y medio ambiente.- El desarrollo económico es una acción y un objetivo político-social, y por tanto un elemento dinámico influido y que influye en la estructura socioeconómica y biofísica del entorno. El medio ambiente, sin embargo, se presenta como el espacio de la actividad, el espacio material e inmaterial en el que se materializa el desarrollo. Si estamos preocupados por el proceso de desarrollo se debe a que nuestra experiencia nacional e internacional ha puesto de manifiesto que el modelo de desarrollo presenta importantes problemas, sobre todo porque el medio ambiente ha sido el escenario que ha permitido al ser humano visualizar su capacidad, tanto para crear riqueza como para transformar ámbitos geográficos locales y globales.

CONCLUSIÓN SEGUNDA: Desarrollo sostenible: escenario posible para la integración y práctica económica.- Indudablemente, a lo largo de las décadas se han ido produciendo avances metodológicos y científicos acerca del papel de la economía y el medio ambiente, sobre la necesidad de su integración y sobre la conveniencia de tener a ambos presentes a la hora de formular las políticas y estrategias para el desarrollo. Uno de los mayores avances en los últimos tiempos ha sido la introducción del paradigma del desarrollo sostenible, que propone una fórmula intermedia entre las posturas más radicales que denuncian todo tipo de desarrollo y la idea de desarrollo concebida habitualmente como una empresa. A pesar de la ambigüedad del concepto, una característica que le ha reportado al término desarrollo sostenible tanto críticas como aplausos es que constituye un punto de partida para la reintegración de las concepciones ambientalistas –marcadamente influidas por las ciencias y técnicas referentes al medio biofísico- con las concepciones desarrollistas vinculadas a las ciencias económicas.

CONCLUSIÓN TERCERA: Tres dimensiones y tres preguntas para el desarrollo sostenible.- La formulación de la propuesta de desarrollo sostenible supone un punto de ruptura respecto al modelo predominante de desarrollo, ya que incorpora tres premisas fundamentales. En primer lugar integra los conceptos de desarrollo, calidad de vida y bienestar social (dimensión sociocultural); en segundo lugar, plantea una mayor equidad en la distribución de la riqueza, tanto intergeneracional como intrageneracional (dimensión económica); y en tercer lugar presupone que el uso racional de los recursos naturales es una condición básica para asegurar la habitabilidad

del planeta a largo plazo (dimensión ecológica). La relación interdisciplinaria entre los objetivos económicos y los sociales debe implementarse a través de procedimientos de redistribución de la renta, creación de empleo y programas dirigidos a los sectores más desfavorecidos. Si a ello incorporamos el objetivo ecológico, obtenemos como resultado los instrumentos de evaluación ambiental, las técnicas de valoración y los procesos de internalización de costes ambientales en los procesos productivos. E igualmente, para propiciar la relación entre el objetivo ecológico y el social se articulan mecanismos de participación pública y consultas, así como un respeto a la diversidad cultural y la pluralidad. A través del arduo trabajo de los investigadores, se formulan tres preguntas de particular interés en el desarrollo sostenible: ¿qué es lo que va a desarrollarse?, ¿qué es lo que va a ser sostenido?, y ¿durante cuánto tiempo?

CONCLUSIÓN CUARTA. De la dispersión urbana a la ciudad compacta en el urbanismo español.- El patrón espacial del uso de la tierra tiene consecuencias directas para los humanos. Las diferentes ordenaciones del paisaje construido afectan a la congestión, a los elementos estéticos y a las posibilidades de ocio. También afectan los costes per cápita de la construcción de carreteras, escuelas, tratamiento de aguas residuales, cuerpos de policía y de bomberos, que son más grandes por las poblaciones extremadamente fragmentadas y dispersas. Tales consecuencias fueron realmente sentidas en el estado Español durante los años de la crisis económica y financiera, que marcó un punto y final a un largo período de crecimiento y prosperidad fundado en la disponibilidad poco menos que ilimitada de los recursos (el suelo, en particular). La difusión urbana evoca un territorio donde brotan aquí y allá conjuntos de casas unifamiliares, adosadas o aisladas, enormes centros comerciales, y, en general, construcciones que interesan desde el punto de vista comercial, bajo un parámetro de densidades reducidas. En contraposición, el programa en favor de una urbanización compacta suele articularse a través de una densidad elevada, la contención del espacio urbanizable, de tal manera que pueda discernirse el recinto urbano del rural, presumiendo además de cohesión social.

Constituye un hecho actual el agotamiento de un modelo basado en el ensanche o creación de la ciudad, es decir, en la producción de nuevo suelo urbano.

CONCLUSIÓN QUINTA. La evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA).- Las evaluaciones ambientales se definen como el conjunto de los instrumentos de tipo evaluativo que responden a las necesidades de las políticas ambientales

preventivas y que están orientados a detectar de forma temprana los posibles impactos sobre el medio natural y biofísico de cualquiera de los niveles de acción del ciclo político. La EIA es un procedimiento técnico-administrativo destinado a prever los impactos que puede ocasionar un proyecto sobre el medio, a fin de determinar su viabilidad ambiental y definir la mejor alternativa y, para la misma, determinar las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que pueden minimizar el impacto ambiental. Si bien la experiencia ha demostrado que la técnica de EIA es un instrumento relativamente útil en las políticas ambientales preventivas, también es cierto que su materialización a través de las declaraciones de impacto ambiental ha venido demostrando su carencia de la fuerza necesaria para su cumplimiento, especialmente en el caso de proyectos de promoción privada y de largo plazo de ejecución.

CONCLUSIÓN SEXTA. La evaluación ambiental estratégica (EAE).- La EAE es un procedimiento técnico-administrativo destinado a prever los impactos que puede ocasionar las decisiones sobre la fase alta del ciclo político (planes o programas) sobre el medio socioeconómico y biofísico, a fin de determinar su viabilidad ambiental y definir mejor la alternativa, en la misma medida que la EIA. La EAE aparece en el escenario de los instrumentos de evaluación ambiental al final del ciclo de éstos, como respuesta a las limitaciones que se derivaban de la aplicación de una EIA centrada en los proyectos y excesivamente orientada hacia los impactos ambientales. Por su parte, el análisis teórico sugiere que la EAE puede ser un instrumento relativamente útil en las políticas ambientales preventivas, sobre todo al completar la dimensión de la EIA hacia los planes y programas, pero también es cierto que no tiene una orientación metodológica que facilite su empleo como instrumento de evaluación de la sostenibilidad.

CONCLUSIÓN SÉPTIMA. El papel de la evaluación ambiental en el desarrollo sostenible.- El objeto de toda técnica de evaluación ambiental es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de proyectos, planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización de una evaluación ambiental de aquellos proyectos, planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Así, la evaluación ambiental es el instrumento que debe acompañar al desarrollo sostenible e integrador 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 la prevención de la contaminación o la innovación tecnológica. Sin embargo, la mayor parte de los investigadores entienden que las evaluaciones ambientales están lejos aún de alcanzar el deseado objetivo del desarrollo sostenible. Las propuestas de desarrollo sostenible están formuladas generalmente de forma amplia y ambigua y no es sencillo conectar eficaz y eficientemente la función de los instrumentos de evaluación ambiental con la función objetiva de desarrollo sostenible, pues es difícil afirmar que cada EIA o EAE aprobada sean efectivas por sí solas, ni siquiera en suma con el resto, ni que en caso de sumarse, configuren un vector direccionado hacia las propuestas planteadas de desarrollo sostenible.

CONCLUSIÓN OCTAVA. La introducción de la evaluación ambiental en la ordenación urbanística.- La evaluación ambiental en el planeamiento urbanístico no resulta una mera exigencia procedimental. Hay que entender que el análisis que propicia este instrumento es una oportunidad de introducir la variable medioambiental en otros ámbitos de la actuación pública como es la ordenación urbanística. Como procedimiento administrativo instrumental la EAE 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. Realmente, el preceptivo sometimiento a evaluación del planeamiento urbanístico resulta totalmente acertado, si es que verdaderamente estamos interesados en la elaboración y aprobación de planes urbanísticos que respeten los principios del desarrollo sostenible.

CONCLUSIÓN NOVENA. La problemática derivada de la cristalización normativa de la EAE en el planeamiento urbanístico.- Como hemos visto, el ordenamiento jurídico español recoge desde hace más de una década la técnica de la EAE aplicada a los planes urbanísticos y territoriales. Acogida entre nosotros por mandato del Derecho europeo, algunas Comunidades Autónomas ya la habían introducido en sus normas ambientales o urbanísticas, de modo disperso y heterogéneo, y generalmente amonedada sobre el molde regulatorio de la EIA de proyectos.

Si analizamos con detalle la regulación que de esta figura ha acabado cristalizando en nuestro país, no son pocos los reparos que pueden formularse. La regulación autonómica es altamente fragmentaria y dispersa, y además ha tenido que reaccionar adaptativamente a las modificaciones legales introducidas por el legislador estatal en

2013, lo que ha multiplicado la volatilidad e interinidad normativa. La transposición de la Directiva 2001/42/CE se ha hecho de un modo discutible, extrapolando de plano la arquitectura regulatoria de la EIA de proyectos a la evaluación de planes y programas. La normativa resultante permite el ejercicio de un cierto grado de injerencia de las Consejerías autonómicas sobre el ámbito material de la discrecionalidad del municipio.

En definitiva, ello supone que de ser aplicada la EAE con lealtad institucional, puede servir de cauce para el diálogo y la concertación inter-territorial, enderezados a la tutela de valores ecológicos que habitualmente extravasan el reducto del término municipal. Aplicada de modo desviado, puede servir de cauce para perpetrar una injerencia autonómica en la libertad intrínseca del municipio a la hora de autoconfigurarse.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. “Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, nº 11.

AMBROGUI ROMÁN, Rosario. “Desarrollo sostenible. Concepto y evolución del paradigma.” *REICE: Revista Electrónica de Investigación de Ciencias Económicas*, 2017, nº 9.

BARBANCHO TOVILLAS, Francisco José. “Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo urbano.” *Derecho Privado y Constitución*, 1994, nº 2.

BARRENA MEDINA, Ana María. “Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de Abril de 2014, 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 (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L124/1, de 25 de Abril de 2014)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, nº 32.

BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. “*Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomímesis.*” Hegoa, Bilbao, 2014.

CANTÓ, Sergi. RIERA, Pere. BORREGO, Armonía. “La evaluación de impacto ambiental en España. Coste y limitaciones.” *Economía Industrial*, 2009, nº 371.

CHARTIER, Denis. “Los orígenes del desenfoque semántico del desarrollo sostenible.” *Ecología y Política*, 2004, nº 29. .

CASARES MARCOS, Ana Belén. *Seguimiento y régimen sancionador*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *Evaluación ambiental estratégica de planes de urbanismo y elusión de fallos judiciales*, en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. VILLAR ROJAS, Francisco, *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2017.

CLARK, Brian D. “Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”. *Estudios Públicos*, 1997, nº 65.

CUYAS PALAZÓN, Mercedes. *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Universitat de Girona, 2006.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. “Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos.” *Revista d’estudis autonòmics i federals (REAF)*, 2017, nº 25.

DE LA VILLA POLO, Enrique. *Aspectos críticos en la Evaluación de Planes Urbanísticos*. Instituto Juan de Herrera, Madrid, 2012.

DELGADO PIQUERAS, Francisco. “El régimen jurídico de la evaluación ambiental de las actividades agroforestales.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2005, nº 7.

FERNÁNDEZ BUEY, Francisco Javier. “Sostenibilidad: palabra y concepto.” *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2011 – 2012, nº 7-8.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión.” *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2016, nº 39.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El informe de evaluación de edificios*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. “La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos.” *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2009, nº 143.

FONT, Antonio. “La renovación del planeamiento urbanístico.” *Ciudades*, 2002 – 2003, nº7.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas, Madrid, 1981.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús. “La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial.” *Boletín Aranzadi Administrativo*, 2003, nº 4.

GARCÍA LEYTON, Luis Alberto. *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales*. Politécnica de Cataluña, Barcelona, 2004.

GARCÍA URETA, Agustín. “Comentarios sobre la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental.” *Revista de Administración Pública*, 2014, nº 194.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier. “Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas.” *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 2002, nº 132.

GÓMEZ PIÑEIRO, Francisco Javier. “Acciones y programas comunitarios en materia de medio ambiente.” *Lurralde: Investigación y espacio*, 1989, nº 12.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Condicionantes ambientales sobre el planeamiento: evaluación estratégica de planes y evaluación de impacto ambiental de proyectos*, en: GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo V*. Civitas, Madrid, 2012.

GONZALO MIGUEL, Celia María. “La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2011, nº 20.

HUSAIN SADAR, M. STOLTE, William J. “Una perspectiva acerca de la experiencia canadiense en la Evaluación de Impacto Ambiental”. *Journal Impact Assessment*, 1996, nº 14.

JARIA I MANZANO, Jordi. “La participación del público en la evaluación ambiental estratégica.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, nº 11.

JIMÉNEZ BELTRÁN, Domingo. “La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo.” *Revista ICE Desarrollo Sostenible*, 2002, nº 800.

JORISSEN, Coenen. “El estudio de impacto ambiental en los Estados Miembros de la Comunidad Europea.” *Jornadas en Sevilla*, 1998.

JUSTE RÚIZ, José. “Hacia un convenio mundial sobre las evaluaciones ambientales.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012, nº 23.

LAZCANO BROTONS, Íñigo. “Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental.” *Revista Vasca de Administración Pública*, 2010, nº 86.

LLORCA RAMIS, Juan Bautista. “Reflexiones a partir de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La acción pública en materia de Derecho administrativo.” *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2007, nº 729.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de Mayo.” *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2007, nº 16.

MARBÁN FLORES, Raquel. “La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España.” *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, 2006, nº 2899.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium, Madrid, 1977.

MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*. Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, 2013, Valencia.

MEADOWS, Donella. H. MEADOWS, Dennis. L. RANDERS, Jorgen. BEHRENS, William W. *The Limits to Growth*, Universe Books, Nueva York, 1972.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática.” *Práctica Urbanística*, 2016, nº 143.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas.” *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2009, nº 19.

PALERMO MARTÍN, Federico G. *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*. Universidad de A Coruña, A Coruña, 2002.

PERNAS GARCÍA, Juan José. “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013. Luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2015, nº 30.

PETRACCA, Miguel Eduardo. *Fundamentos y cuantificación económica de la evaluación de impacto ambiental*. Instituto Universitario de Ciencias Ambientales, Madrid, 2016.

POVEDA GÓMEZ, Pedro. “Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de Octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.” *Observatorio Medioambiental*, 2001, nº 4.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Hacia un modelo de urbanismo sostenible*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. “La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia.” *Revista de Administración Pública*, 2000, nº 153.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *La Evaluación Ambiental. Hitos de su evolución*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén, *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

RÍOS, Leonardo. “El desarrollo sostenible y los conceptos.” *Idea Sostenible*, 2003, nº 1,

ROSA MORENO, Juan. *La evaluación de impacto ambiental: nuevas perspectivas*, en: RAMOS CASTELLANOS, Pedro. *Medio ambiente, calidad ambiental*. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002.

ROSA MORENO, Juan. *Planes, programas y proyectos sometidos a Evaluación (de impacto y estratégica) ambiental*, en: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. CASARES MARCOS, Ana Belén. *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

RUÍZ ASCACÍBAR, Mónica. “Un paso más. Nueva normativa de Evaluación de Impacto Ambiental.” *Páginas de Información Ambiental*, 2001, nº 6.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, *El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más*, en GIFREU I FONT, Judith. BASSOLS COMA, Martín. MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2017.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja.” *Anuario Jurídico de la Rioja*, 2006, nº 11.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina “Boxus” por el Tribunal Constitucional español.” *Revista de Administración Pública*, 2014, nº 193.

SANZ LARRUGA, Javier. “Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental. 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012, nº 23.

SANZ RUBIALES, Íñigo. “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2017, nº 12.

SEQUEIROS, Leandro. “De la III Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) al fracaso de la Conferencia de Kioto (1997): claves para comprender mejor los problemas ambientales del planeta.” *Enseñanzas de las Ciencias de la Tierra*, 1998, nº 6.

URTEAGA, Eguzki. “El debate internacional sobre el desarrollo sostenible.” *Investigaciones Geográficas*, 2008, nº 46.

UTRERA CARO, Sebastián Félix, *La evaluación de impacto ambiental y el Plan Hidrológico Nacional como instrumentos para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible*, en: UTRERA CARO, Sebastián Félix. PIÑAR MAÑAS, José Luis, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Civitas, Madrid, 2002.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional.

STC nº 42/2018, de 26 de Abril de 2018, FJ. 4º (RTC 2018\42).

STC nº 143/2017, de 14 de Diciembre de 2017, FJ. 23º (RTC 2017\143).

STC nº 45/2015, de 5 de Marzo de 2015, FJ. 3º (RTC 2015\45).

STC nº 129/2013, de 4 de Junio de 2013, FJ. 5º (RTC 2013\129).

STC nº 13/1998, de 22 de Enero de 1998, FJ. 4º, 7º, 12º (RTC 1998\13).

STC nº 64/1982, de 4 de Noviembre de 1982, FJ. 2º (RTC 1982\64).

Tribunal Supremo.

STS nº 2454/2016, de 17 de Noviembre de 2016 (RJ 2016\6590).

STS nº 1793/2016, de 11 de Julio de 2016, FJ. 4º (RJ 2016\4685).

STS nº 1359/2014, de 2 de Marzo de 2016, FJ. 1º (RJ 2016\1287).

STS nº 1658/2014, de 10 de Noviembre de 2015 (RJ 2016\95).

STS nº 1346/2014, de 28 de Octubre de 2015, FJ. 5º (RJ 2015\5582).

STS nº 313/2014, de 27 de Octubre de 2015, FJ. 10º (RJ 2015\5581).

STS nº 464/2014, de 25 de Septiembre de 2015 (RJ 2015\4213).

STS de 11 de Febrero de 2014, FJ. 1º (RJ\2014\1331).

STS nº 827/2011, de 19 de Diciembre de 2013, FJ. 3º (RJ 2013\8221).

STS nº 3370/2010, de 6 de Noviembre de 2013, FJ. 5º (RJ 2013\7944).

STS de 30 de Enero de 2013, FJ. 8º (RJ\2013\2608).

STS nº 3719/2010, de 11 de Enero de 2013, FJ. 5º (RJ\2013\1349).

STS nº 3946/2008, de 9 de Junio de 2012, FJ. 4º (RJ 2012\8251).

STS nº 5535/2006, de 19 de Noviembre de 2010, FJ. 3º (RJ 2010\8565).

STS nº 1294/2008, de 30 de Septiembre de 2011, FJ. 8º (RJ 2012\1042).

STS de 24 de Mayo de 2011, FJ. 2º (RJ\2011\4682).

STS nº 4882/2004, de 7 de Julio de 2004, FJ. 9º (RJ 2004\6506).

STS de 14 de Julio de 1997 (RJ\1997\6094).

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

STJCE de 9 de Agosto de 1994, Apartado 20 (Asunto C-396/92).

STJCE de 13 de Abril de 1994, Apartado 11 (Asunto C-313/93).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STJUE de 22 de Marzo de 2012, Apartados 27 a 30, 39 (Asunto C-567/10).

STJUE de 26 de Mayo de 2011, Apartado 56 (Asunto C-538/09).

STJUE de 3 de Marzo de 2011, Apartado 86 (Asunto C-50/09).

STJUE de 14 de Enero de 2010, Apartado 48 (Asunto C-226/08).

STJUE de 30 de Marzo de 2009 (Asunto C-75/2009).

STJUE de 7 de Septiembre de 2004, Apartado 54 (Asunto C-127/02).

STJUE de 26 de Octubre de 2006, Apartado 24 (Asunto C-239/04).

STJUE de 21 de Septiembre de 1999, Apartado 22 (Asunto C-392/96).

STJUE de 16 de Septiembre de 1999, Apartado 65 (Asunto C-435/97).