

# A propósito de la prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca en Orihuela (Alicante)

Mercedes ALMENAR-MUÑOZ

Dra. en Derecho, Profesora-Departamento de Urbanismo  
Universidad Politécnica de Valencia

**RESUMEN:** Se analiza la indiscutible relevancia que ha ido cobrando la administración ambiental como autoridad pública protectora de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente, abordando la fortaleza del órgano ambiental frente al urbanístico, especialmente desde la promulgación de la Directiva 2001/427CE, conocida como de evaluación ambiental estratégica. Asimismo, se aborda una de las disfunciones de la evaluación ambiental como es la ejecución de ámbitos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, que ha generado no pocos conflictos entre las administraciones públicas, local y autonómica, y los operadores privados de estas actuaciones urbanísticas. Como ejemplo ilustrativo de esta problemática se analiza la causa abierta por la Comisión Europea frente al desarrollo urbanístico del sector D-1 «Cala Mosca» en el municipio de Orihuela (Alicante) y la posición de la Unión Europea en otros asuntos similares. También, se delimita el régimen jurídico para el desarrollo, en su caso, del planeamiento no evaluado ambientalmente y afectado por alguna figura de protección ambiental. Finalmente, esa prevalencia de la protección del medio ambiente también se trata a nivel jurisprudencial, planificación medioambiental versus planificación urbanística.

**DESCRIPTORES:** Órgano ambiental. Administración ambiental. Legislación ambiental. Evaluación ambiental. Planeamiento ambiental.

Recibido: 02.02.2017; Revisado: 11.07.2017

Correo electrónico: meralmuo@urb.upv.es

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## On the prevalence of Environmental Impact Assessment of Plans: Cala Mosca Sector in Orihuela (Alicante)

**ABSTRACT:** Given the indisputable entity that has received environmental management in planning since the enactment of Directive 2001 / 427CE, known as Strategic Environmental Impact Assessment, the paper analyzes its prevalence in front of town planning bodies, its organization and structure from the origin to its current configuration as the highest organ of environmental protection, in line with the legal requirements to interweave environmental planning with territorial and urban planning. As a particular case, the article shows the dysfunctions of the environmental organ in the Valencian Autonomous Community derived from the late regulation of the strategic environmental assessment process until 2014. This prevalence of the environmental perspective - environmental planning versus urban planning-, is also addressed at jurisprudential level, in order to highlight the conflicts between public, local and autonomous public administrations, and private operators of urban activities, that cause the execution of areas foreseen in plans which have not been subject of environmental assessment. The European Commission's case for the development of the D-1 area «Cala Mosca» in the municipality of Orihuela (Alicante) and the EU's position on similar issues is analyzed as an illustrative example of this problem. Finally, the paper delimitates, where appropriate, the legal regime for development of planning not environmentally evaluated, but affected by some sort of environmental protection.

**KEYWORDS:** Environmental organ. Environmental public service. Environmental legislation. Environmental assessment. Environmental planning

### 1. Introducción

Se analiza la magnitud que ha cobrado la evaluación ambiental del planeamiento en los últimos años, abordándose aquellas cuestiones más relevantes desde la aprobación de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, reguladora de la evaluación ambiental estratégica (EAE), con especial referencia al ámbito de la Comunidad Valenciana. Por un lado, se trata la fortaleza del órgano ambiental frente al órgano sustantivo/urbanístico y, por otro, las disfunciones de la normativa de evaluación ambiental derivada de la problemática existente en relación con la ejecución de planes no sometidos al proceso de evaluación ambiental. Por ello, como ejemplo ilustrativo se exponen una serie de expedientes de Queja sustentados por la Unión Europea sobre la ejecución de proyectos urbanísticos no evaluados.

Finalmente, al objeto de mostrar la posición de los tribunales en este campo se dedica un epígrafe a exponer la jurisprudencia sobre la prevalencia de la planificación ambiental versus la urbanística.

### 2. La autoridad administrativa en materia de evaluación ambiental. El órgano ambiental

En materia de evaluación ambiental del planeamiento una de las figuras que más protagonismo ha cobrado desde la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), conocida como de evaluación ambiental estratégica, por su innegable prevalencia frente al órgano sustantivo-urbanístico, es la autoridad administrativa en este campo, denominado órgano ambiental, que al contrario que el concepto de órgano sustantivo<sup>1</sup> acuñado recientemente, ya

<sup>1</sup> Llama la atención que ni en la primera Directiva sobre evaluación ambiental, Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, ni en la primigenia legislación española en la materia, esto es, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, aparece el término órgano sustantivo, refiriéndose al mismo genéricamente como órgano competente de la autorización o aprobación de un proyecto. Es en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (TRLEIA) cuando encontramos una definición clara y precisa de órgano sustantivo, en su art. 2.2:

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

venía definido desde el primer texto normativo estatal en materia de evaluación ambiental, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en su art. 5:

«Se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la administración pública donde reside la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, art. 5 de Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental».<sup>2</sup>

Una breve definición sería la de *autoridad administrativa competente en materia de evaluación ambiental*. Atendiendo a la normativa europea aplicable a la evaluación ambiental de planes (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio) transpuesta al ordenamiento jurídico español en la citada Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana en la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), la competencia para la formulación de los distintos informes ambientales (informe ambiental, Declaración Ambiental Estratégica.....etc.), la ostenta, dependiendo de la naturaleza del proyecto y por tanto de la Administración que ha de conceder la autorización. Llama la atención que el término *estratégica* no aparece ni en el título ni en el texto de la directiva, aun así recibe coloquialmente ese nombre ya que trata de la evaluación medioambiental en un nivel superior y más estratégico que el de los proyectos, (FERNÁNDEZ DE GATTA-SÁNCHEZ, 2014).

Este novedoso procedimiento de evaluación ambiental estratégica instaurado a raíz de la promulgación de la Directiva 2001/42/CE y de la entrada en vigor de la LEAE de 2006 ha sido objeto de relevantes estudios por la doctrina más autorizada en materia de derecho ambiental español y de evaluación ambiental, MARTÍN (1977 y 2014:7) y GÓMEZ (2011 y 2014), respectivamente y, entre otros, sin ánimo de ser exhaustivos, LÓPEZ (2007), CUYÁS (2007:3), FARINÓS (2011:20), FERNÁNDEZ (2006:10), SANZ (2007:47-73), PENSADO (2015) y HERNÁNDEZ (2008:261-ss).

THÉRIVEL & PARTIDARIO (1996:5) ya pusieron de manifiesto que

«las limitaciones de la EIA que pueden superarse con la EAE incluyen su incapacidad de tener en cuenta los efectos acumulativos de proyectos

múltiples y sucesivos en un campo particular o de centrar la atención en elecciones estratégicas que, de haberse hecho, habrían anulado la necesidad del proyecto considerado en la EIA».

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana el órgano ambiental y territorial es el órgano autonómico, dependiente de la Conselleria con competencia material en medio ambiente que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan y emite los preceptivos informes ambientales para la aprobación del planeamiento. Desde 1991 en el que se crea la administración ambiental a través de la institución de la Consejería de Medio Ambiente (AA.VV, 1991) y durante 20 años hasta 2011, en el que se forma la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), el órgano ambiental era unipersonal y recaía en el Director/a General competente en materia de evaluación ambiental, en virtud del Decreto 194/1991, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente<sup>2</sup>. En la etapa primigenia esta administración sectorial se denominaba Dirección General de Servicios Ambientales (GARAY, 2013), y para el desarrollo de sus funciones, el referido órgano directivo se estructuraba en dos servicios, el de Programación y Evaluación del Impacto Ambiental y el Servicio de Calidad Ambiental. Sobre la protección y gestión del medio ambiente en aquella etapa inicial en la Comunidad Valenciana deben citarse los estudios de PUIG (1985 y 1991) y ORS & VIÑALS (1995).

Respecto al resto de Comunidades Autónomas, en Cataluña, por ejemplo, no se ha seguido la denominación clásica de órgano ambiental implantado desde 1986 con la Ley de EIA, sino que ha venido denominándose Organismo administrativo de medio ambiente, (AMENÓS & PEÑALVER & TOLDRÀ, 1996: 92). Asimismo, (ESTEVE, 2014: 71) lo denomina órgano evaluador ambiental, pero este trabajo acoge la denominación de órgano ambiental al referirnos a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y órgano ambiental y territorial en relación con la ley urbanística valenciana vigente de 2014 (LOTUP).

Avanzando en el análisis de la relevancia y complejidad que ha ido adquiriendo la administración ambiental valenciana en los últimos años 10 años, como se ha dicho, desde septiembre de 2011 el órgano ambiental es un órgano

<sup>2</sup> DOCV núm. 1661, de 12 de noviembre de 1991.

colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) creado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, cuya composición inicial fue modificada por el Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, con el objeto de dar cabida en la Comisión a los jefes de servicio de los servicios territoriales de Urbanismo de Valencia, Alicante y Castellón, al Jefe del Servicio competente en materia de infraestructura verde y paisaje y al Jefe del Servicio en materia de ordenación del territorio.

Esa reforma operada en la constitución inicial de la CEA dando entrada a técnicos de la administración autonómica en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, ha dado lugar a que la vigente legislación urbanística valenciana de 2014 se aparte del término clásico de órgano ambiental que han ido recogiendo las sucesivas normas ambientales estatales y autonómicas, y lo denomina órgano ambiental y territorial, cuya definición se recoge en el art. 48 b) LOTUP:

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

de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.»

Como quiera que la normativa sobre la constitución y regulación de la Comisión de Evaluación Ambiental<sup>3</sup> no ha sido actualizada a la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuestión por otro lado innecesaria dado que no modifica el contenido del decreto constitutivo, si bien cualquier referencia a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), cabe entenderla efectuada a la vigente ley estatal de evaluación ambiental de 2013<sup>4</sup>.

Debe recogerse la actual configuración de la Generalitat Valenciana instaurada en julio de 2015, que separa orgánicamente el órgano sustantivo (urbanismo) del órgano ambiental, con competencias atribuidas a distintas consejerías, lo que ha venido a reforzar la administración ambiental con separación absoluta del órgano sustantivo. En consecuencia, las competencias se encuentran divididas en dos organismos, la ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, por un lado, y medio ambiente, por otro.

Se pone de relieve una de las novedades introducidas durante la tramitación parlamentaria de la vigente ley urbanística valenciana de 2014 (LOTUP), habida cuenta la discrepancia de las corporaciones locales a la vista del anteproyecto de ley que mermaba la autonomía local en materia de planeamiento en favor de la Generalitat Valenciana, que fue la incorporación de un párrafo final al art. 48.c), que permite la delegación de las competencias propias del órgano ambiental y territorial en la Comunidad Valenciana a favor de los ayuntamientos, cuando se trate de planes que afecten únicamente

<sup>3</sup> Competencias de la CEA recogidas en el art. 10 del Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat:

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

programas y proyectos en aplicación de la legislación valenciana.

<sup>4</sup> En septiembre de 2015 con la nueva estructura orgánica de la Generalitat Valenciana la competencia en materia de evaluación ambiental fue atribuida a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, con separación absoluta del órgano ambiental del órgano urbanístico.

Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural. DOCV de 22 de septiembre de 2015. La Generalitat Valenciana ha separado orgánicamente la competencia de la evaluación ambiental del planeamiento (EAE) y de proyectos (EIA), de la aprobación del instrumento de planeamiento/proyecto, atribuyéndolas a dos Consellerías diferentes: la evaluación ambiental a la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, y el planeamiento territorial y urbanístico a la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

a la ordenación pormenorizada y que acrediten disponer de medios técnicos y personales suficientes, por tanto, aquellas corporaciones locales que tengan residenciada dicha competencia serán a su vez, órgano ambiental y órgano sustantivo de los planes afectantes a la ordenación detallada y competentes de su aprobación definitiva.

Cabe señalar que el espíritu inicial de la LOTUP obligaba al órgano promotor en todo caso y para el desarrollo de cualquier actuación urbanística a efectuar consulta al órgano ambiental autonómico sobre la necesidad de someter el plan o su modificación al proceso de evaluación ambiental, en aras de garantizar la viabilidad ambiental de la actuación pretendida. Así, con este excesivo intervencionismo administrativo de la Generalitat Valenciana, ampliamente contestado por todos los agentes intervinientes en el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo (Ayuntamientos, colegios profesionales y promotores privados), no se efectuaba una correcta interpretación de la Directiva EAE.

Respecto al marco jurídico aplicable a los planes tras la entrada en vigor de la legislación urbanística valenciana de 2014 se distinguen los siguientes supuestos:

- A. Si el órgano sustantivo es la Administración General del Estado, se aplica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a los planes cuyo procedimiento de EAE se inició posteriormente al 12 de diciembre de 2013 (entrada en vigor) y se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, si se iniciaron con anterioridad a la entrada en vigor de la ley estatal de evaluación ambiental de 2013.
- B. Si el plan lo aprueba la Generalitat Valenciana o las entidades locales, se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, y la anterior Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV) a los planes que hayan iniciado el trámite de información al público con anterioridad al 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la LOTUP. En este caso, el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con la emisión de la Memoria Ambiental por el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana (Comisión de Evaluación Ambiental).
- C. Si el órgano sustantivo es la Generalitat Valenciana o una administración local se aplica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre y la Ley 5/2014, de 25 de julio (LOTUP) a los planes cuyos procedimientos de EAE y urbanísticos no hayan iniciado el trámite de

información al público a la entrada en vigor de la LOTUP, esto es, el 20 de agosto de 2014. En este caso, el Documento de Referencia emitido se asimila al Documento de Alcance de la LEA 2013 y el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con la emisión de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE).

Como muestra de la ausencia de incorporación de la Ley estatal 9/2006 de EAE al derecho interno de la Comunidad Valenciana durante el periodo 2006-2014 se tramitaron 177 planes sometidos a EAE y únicamente 15 expedientes finalizaron el procedimiento de evaluación ambiental, (GARCÍA, 2015:122). Esto evidencia que la implantación de la EAE en este ámbito territorial y la ausencia de normativa autonómica en la materia hasta 2014 (LOTUP) produjo el efecto prácticamente paralizante en la tramitación de los planes.

Asimismo, debemos recoger la modificación de la LOTUP articulada en la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, (Ley de Acompañamiento de 2016) que residencia el órgano ambiental y territorial en los Ayuntamientos, sin perjuicio de la asistencia y la cooperación de las diputaciones provinciales, derivándose las siguientes competencias:

1. En los planes urbanísticos que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada del suelo urbano.
2. En los instrumentos de planeamiento urbanístico que en desarrollo del planeamiento evaluado ambientalmente afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable.
3. En los planes urbanísticos que afecten única y exclusivamente a la ordenación estructural del suelo urbano que cuente con los servicios urbanísticos efectivamente implantados, sin modificar el uso dominante de la zona establecida en la ordenación estructural.

### **3. Disfunciones y debilidades: La ejecución de planes no sometidos a evaluación ambiental**

#### **3.1. Consideraciones generales**

Otra de las cuestiones relevantes en materia de evaluación ambiental de planes que se

aborda, por ser controvertida, es la relativa a la problemática suscitada por la ejecución de ámbitos urbanísticos cuyo planeamiento general no fue sometido al procedimiento de evaluación ambiental. Siguiendo con el caso de la Comunidad Valenciana el procedimiento de evaluación ambiental se regula *ex novo* en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, desarrollada mediante el Decreto 162/1990, de 15 octubre (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo), siendo a partir de su entrada en vigor cuando se instaura en este ámbito territorial el sometimiento de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio al procedimiento de evaluación ambiental.

Se analiza cómo caso de estudio los conflictos generados en la Comunidad Valenciana por la ejecución de ámbitos urbanísticos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental al haberse tramitado y aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, fecha a partir del cual se establece la exigencia de someter con carácter obligatorio a evaluación ambiental los proyectos de urbanización, complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, centros comerciales y aparcamientos, únicamente cuando dichos proyectos se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR), (Anexo I, Grupo 10 c.) o se determinará caso por caso por el órgano ambiental (Anexo II. Grupo 6. b).

Hasta el año 2000 no se regula expresamente la obligación de evaluar ambientalmente los proyectos de urbanización y demás citados cuando se ubiquen en zonas especialmente protegidas (LICs, ZEPAs) o en zonas húmedas incluidas en el convenio RAMSAR. Posteriormente, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, de evaluación de impacto ambiental (y modificaciones posteriores 97/11/CE y 2003/35/CE), se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, (derogado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y en cuanto a los proyectos de urbanización establecía que únicamente se encontraban sometidos con carácter obligatorio a evaluación ambiental cuando se desarrollaran en

zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 9 c.3), o cuando lo decidiera el órgano ambiental, caso por caso, (Anexo II, Grupo 7 b.).

Entre las causas más recientes abiertas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo se aborda por afectar a materia de este trabajo, la evaluación ambiental del planeamiento y siguiendo en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el expediente relativo al desarrollo del Plan Parcial del sector D-1 en el ámbito denominado Cala Mosca en el municipio de Orihuela (Alicante), acompañado del instrumento de programación de la Unidad de Actuación núm. 2. Sobre la última expansión urbanística de la costa alicantina puede citarse una interesante publicación, (MARTÍ & NOLASCO, 2011, 367-378). Como datos base de partida ha de considerarse que el municipio de Orihuela cuenta con un Plan General aprobado inicialmente por acuerdo plenario municipal de 19 de octubre de 1984, sometido a información pública en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante (BOPA) de 25 de octubre de 1984 (núm. 215) y en el BOE de 28 de noviembre de 1984 (núm. 285), y fue aprobado definitivamente por la Consejería competente en materia de urbanismo por sendos acuerdos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de fecha 25 de julio de 1990 y de 30 de noviembre de 1990.

El ámbito referenciado clasificado como suelo urbanizable programado y delimitado desde el propio Plan General del municipio, y atendiendo a los plazos habituales de tramitación de estos planes, el de Orihuela fue sometido a información pública en 1984, con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación estatal en materia de evaluación ambiental, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y la normativa de desarrollo contenida en el Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, que recoge la regulación de la Directiva Europea 85/337, de 27 de junio, y a nivel autonómico en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y en el Decreto 162/1990, de 15 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 2/1989 (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo).

Cabe destacar que el planeamiento del controvertido sector previsto en el plan general del municipio de 1990 no estaba sujeto

al procedimiento de evaluación ambiental, dada la ausencia de legislación medioambiental de carácter estatal y autonómico al momento de su tramitación.

### 3.2. La queja de la Comisión Europea. El caso del Sector D-1 «Cala Mosca» en Orihuela

Como se ha señalado en el epígrafe precedente, una de las cuestiones más controvertidas en materia de evaluación ambiental de planes es la posición de la Comisión Europea frente al desarrollo en España de planes urbanísticos no sometidos a evaluación ambiental y que afectan, por ejemplo, a zonas protegidas (Red Natura 2000, suelo forestal, zonas húmedas...) o a alguna especie de fauna y flora protegidas. Así, en el caso objeto de estudio la cuestión discutida se suscita tras la aprobación del Plan Parcial del sector D-1 por acuerdo del pleno municipal de fecha 30 de julio de 2002 y con la aprobación definitiva por acuerdo plenario de 13 de febrero de 2007 del Programa para el desarrollo de la Unidad de Actuación núm. 2, contra el que una asociación de vecinos (Partido para Orihuela Costa) formula una Queja ante el Parlamento Europeo acompañada de 7.000 firmas.

El mencionado Partido<sup>5</sup> denunciaba la operación inmobiliaria que proyectaba la construcción de 1.500 nuevas viviendas en primera línea de costa, afectando a una parte preservada del litoral cercana al Parque Natural de la Sierra de Escalona. Tras varios requerimientos de información por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo al órgano ambiental competente en la Comunidad Valenciana, este resolvió efectuar un proceso de *screening* (comprobación previa) para determinar los posibles efectos negativos de esa actuación sobre el medio ambiente.

Una vez efectuadas las consultas a las administraciones públicas afectadas en materia de biodiversidad y espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana, el órga-

no ambiental determinó que en el ámbito de actuación existen una serie de especies protegidas, la planta *Helianthemum caput-felis*, incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas; y el caracol *Tudorella mauritanica*.

En relación al hábitat protegido *Helianthemum caput-felis*, el art. 13.1 del Decreto 70/2009, de 22 de mayo, del Consell, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas y se establecen medidas adicionales de conservación,

«prohíbe para los taxones catalogados, protegidos no catalogados y vigilados, recogerlos, cortarlos, mutilarlos, arrancarlos, o destruirlos».

Finalizado el proceso de *screening* el órgano ambiental concluyó que el desarrollo urbanístico de referencia debía someterse al proceso de evaluación ambiental establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, por la afección directa o indirecta a los espacios de la Red Natura 2000 (*Helianthemum caput-felis*) incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, al encontrarse en los supuestos de evaluación caso por caso conforme a lo previsto en el art. 3.2 b) del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Sin duda el planeamiento del sector D-1 contenido en un plan general aprobado en 1990 no sometido al proceso de evaluación ambiental devino ampliamente superado, dado que hasta la fecha no se ha ejecutado la urbanización y se encuentra en trámite un expediente de Modificación Puntual del Plan Parcial presentado en 2012, al objeto

<sup>5</sup> Nota Informativa de la sesión celebrada el 9 de octubre de 2012, Comisión de peticiones del parlamento europeo, Fundación Comunidad Valenciana, Región Europea, disponible en: [www.uegva.info](http://www.uegva.info).

<sup>6</sup> Por considerar de interés se cita la Orden 23/2014, de 16 de octubre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se declara la microrreserva de flora de Cala Mosca en el término municipal de Orihuela. DOCV num.7389, de 27 de octubre de 2014.

El Ayuntamiento de Orihuela solicitó la declaración de una microrreserva de flora en el paraje de Cala Mosca debido a la presencia de una importante población de la jarilla de cabeza de gato (*Helianthemum caput-felis*), planta protegida incluida en la categoría de Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, así como en el anexo II de la Directiva 92/43/CEE.

de adaptar la ordenación pormenorizada a la conservación de las especies protegidas *Heliantenum caput-felis* y de la *Tudorella mauritanica*, que impiden o condicionan la transformación de una parte del ámbito del sector, quedando sometido a un régimen jurídico de protección especial incompatible con cualquier alteración del medio natural, la que alberga especies protegidas<sup>6</sup>.

Para dar una adecuada contestación a las autoridades europeas el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana evacuó el informe de alcance con fecha de 13 de noviembre de 2012 determinando que el Proyecto de Urbanización de la Unidad de Ejecución núm. 2 debía someterse a evaluación ambiental. A tenor del informe emitido la administración promotora/Ayuntamiento debe elaborar el proyecto de urbanización, el estudio de impacto ambiental y demás documentación complementaria, someterlo a información pública y a consultas de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, en virtud de lo establecido en la LEA 2013.

A fecha de revisión de este trabajo (diciembre 2017) se encuentra en tramitación una nueva propuesta de ordenación del sector ante el órgano sustantivo (urbanismo) acompañada del expediente administrativo municipal instruido para la aprobación provisional del proyecto, estando pendiente la formulación de la preceptiva declaración de impacto ambiental.

Por analogía con otros expedientes de Queja finalizados referentes a proyectos urbanísticos no sometidos al procedimiento de evaluación ambiental, como son el expediente nº 2001/2257 relativo a la construcción de un centro de ocio en Paterna (Valencia); expediente nº 2001/4898 sobre proyecto de actuaciones en varios tramos del río Duero a su paso por la ciudad de Zamora, que contemplaba la urbanización del Parque de las Pallas y la construcción de tres aparcamientos. Y el expediente nº 2001/5061 relativo al proyecto urbanístico de gran magnitud denominado Operación Chamartín - Ciudad Deportiva del Real Madrid en la ciudad de Madrid, el pronunciamiento de la UE ha sido el siguiente:

1. España efectuó una incorrecta transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, ya que, en relación con el punto 10, b) del Anexo II, la Ley 6/01 prevé en el punto 7, b) de su Anexo II los proyectos de urbanizaciones

y complejos hoteleros situados fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el Anexo I). De esta forma, los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, quedan excluidos automáticamente del procedimiento previsto para los proyectos contemplados en el Anexo II de la Directiva 85/337/CEE siempre que se localicen dentro de zonas urbanas.

2. La exclusión de la obligación de determinar la necesidad de realizar un estudio de evaluación de impacto ambiental en relación con los proyectos de urbanizaciones, incluyendo la construcción de centros comerciales y aparcamientos, cuando su realización esté prevista en zonas urbanas supone una vulneración del artículo 2.1 de la Directiva, que dispone que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente debe ser sometidos al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.

#### 4. Breve análisis jurisprudencial: Planificación medioambiental versus planificación urbanística

Finalmente, se dedica un último epígrafe a abordar la firme posición de los tribunales en materia de planificación ambiental frente a la urbanística, dado que en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo hasta fechas relativamente recientes las cuestiones ambientales no tenían peso y eran consideradas de carácter menor, en clara colisión con los pronunciamientos judiciales en la materia. Por ello, se aborda la prevalencia de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente sobre aquellos otros valores a los que sirve la planificación territorial y urbanística.

Los principios medioambientales europeos que emanan de los distintos tratados internacionales, y que rigen la política comunitaria en materia de medio ambiente, (MEGA, 1995; BORRÁS, 2008; PAREJO, 2003) son de indiscutible valor normativo por su finalidad protectora, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas. No obstante, en la práctica se hace necesario todavía un notable avance en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España algunos



procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales.

Se pone de manifiesto el rango superior jerárquico que la normativa estatal básica atribuye a los planes de ordenación de recursos naturales (art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, actualmente derogado por el art. 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), de donde se deriva que los futuros desarrollos urbanísticos de un municipio, tanto para usos residenciales como productivos-terciarios, deban ubicarse en suelos en los que no existan valores medio ambientales incompatibles con su urbanización.

Debe destacarse la reiterada y pacífica doctrina del Tribunal Supremo sobre la prevalencia de la planificación medioambiental sobre la urbanística, citándose, entre otras, las sentencias de 22 de octubre de 2010 (casación 5593/2006); 3 de noviembre de 2010 (casación 5294/2007); 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999), 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005); 27 de febrero de 2007 (casación nº 3865/2003); 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/2007); y recogiendo, entre todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 19 de noviembre de 2010, (Recurso: 5535/2006, Ponente: Eduardo Calvo Rojas) cuyo Fundamento de Derecho Tercero dispone:

«(...) La limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo «la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la

fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje» (Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental.

Dicho esto, la clasificación de los terrenos que ahora nos ocupan como suelo no urbanizable era obligada por aplicación de la Ley autonómica andaluza 2/1989.

Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005); no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia».

Y con idéntico sentido la STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 25 de mayo de 2011, (Recurso: 3908/2007, Ponente: Rafael Fernández Valverde), cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone:

«Respecto de la adecuación de la actividad solicitada al ordenamiento jurídico, en concreto a la planificación medio ambiental y a la planificación urbanística, la sentencia de instancia examina la incardinación de la actividad solicitada en el régimen previsto en la legislación sectorial, haciendo referencia al informe emitido con fecha 13 octubre de 2000 por el Director General de Calidad Ambiental, del que resulta que la finca en que se pretende implantar tal actividad:

1) Está incluida dentro del ámbito de Protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, ..... forma parte del Patrimonio Nacional y que tiene como objetivo fundamental la conservación del hábitat y especies propios ....., concluyendo en la importancia de la protección no sólo del Monte del Pardo, sino «del mantenimiento del ámbito colindante (zona que nos ocupa), libre de actuaciones que puedan contribuir a la degradación de dicho espacio».

2) Está también incluida en un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) denominado «Cuenca del Río Manzanares», en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, Directiva Aves. Por tanto, forma parte de una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), por lo que resulta aplicable la regulación contenida en el Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a

garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por ello, «al tratarse de un espacio singular que goza de protección y entendiéndose que no existe necesidad de asumir las alteraciones que desencadenaría el establecimiento de la mencionada actuación», el informe concluye en sentido desfavorable a la implantación solicitada.

.....

Por ello, no puede sustentarse la pretendida prevalencia del informe de 7 de julio de 2000, que se analiza la actividad desde la perspectiva netamente urbanística sobre el resto de informes desfavorables emitidos, sin tener en cuenta que, en todo caso, la prevalencia es predicable de la ordenación territorial y medio ambiental sobre el planeamiento urbanístico, por aplicación del entonces vigente artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) ».

Asimismo, se cita la jurisprudencia del Alto Tribunal sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio del desarrollo sostenible del territorio, recogiendo, entre todas, en la Sentencia de la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 31 de enero de 2012, (Recurso: 3210/2008, Ponente: Rafael Fernández Valverde) cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone:

«.- Desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos rústicos de especial protección se nos presenta hoy —en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de los normas de la Unión Europea— como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española —para justificar el nuevo contenido y dimensión legal— al «bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde deduce «que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización

racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida». Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que «el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente», y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo «de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos», y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable», añadiendo que «desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada...».

Así como en la STS de la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 1 de marzo de 2011, (Recurso: 826/2010, Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE), Fundamento de Derecho Séptimo:

«Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que «el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente», y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo «de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos», y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable», añadiendo que «desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada...».

Pues bien, desde tal consideración, y teniendo en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y los deberes de los mismos (artículo 5), el actual contenido del derechos de propiedad (artículo 9), así como el régimen de utilización del suelo rural (artículo 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como la de autos —desde la perspectiva cautelar desde la que ahora la analizamos— suponen una «perturbación grave de los intereses generales» y, en consecuencia, justifican plenamente la denegación de la medida cautelar pretendida.

Desde esta perspectiva, pues, relativa a la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la rehabilitación y protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de terceros que se invocan, la valoración efectuada por la Sala de instancia se nos presenta como sólida jurídicamente e impecable en su argumentación. Efectivamente, teniendo en cuenta la situación que describimos, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, resultando razonable la protección del interés general expuesto frente a los particulares, económicos y, en su caso, resarcibles de la recurrente. Ratificando, pues, tal ponderación de los intereses en conflicto, que se esgrimen y defienden en el recurso, consideramos más atendible la protección de la zona de referencia con la rehabilitación realizada que el mantenimiento del acceso pretendido, razón por la que es nuestro parecer que, el Tribunal a quo no ha vulnerado lo dispuesto por el artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional (ni en el 130.1) al denegar la medida cautelar suspensiva interesada».

Y en esa línea, sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio de sostenibilidad del territorio se cita la sentencia de 20 de octubre de 2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ponente José Santos Gómez, cuyo Fundamento Jurídico Sexto dice:

«.- El desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial. En la estrategia europea de desarrollo sostenible, que propugna la compatibilidad entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida, se vincula el principio de integración, entendido como la incorporación del componente ambiental a

todas las políticas y acciones con incidencia sobre el medio, con el fin de mejorar la política de protección medioambiental comunitaria. No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste. El principio de desarrollo sostenible se contempla en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuyo art. 2 con el título de principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se expresa en el apartado 1 Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando... la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...»

Resumidamente, de la jurisprudencia citada se extraen las siguientes conclusiones:

- La prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico.
- 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.
- El urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando los impactos de los crecimientos urbanos y apostando por la regeneración de la ciudad existente.
- No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste.
- El desarrollo sostenible se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial.

En definitiva, desde la perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los espacios merecedores de preservación por sus valores ambientales, sujetos al régimen jurídico del suelo no urbanizable de especial protección, se nos presenta actualmente, en buena medida gracias a la obliga-

da transposición de las normas de la Unión Europea, como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios del urbanismo actual.

## 5. Conclusiones

Transcurridos más de treinta años desde la aprobación de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), la acción medioambiental europea ha pasado de un enfoque corrector de determinados problemas específicos a un enfoque más transversal, preventivo e integrado fundamentado en el desarrollo sostenible.

Los principios medioambientales europeos que rigen la política europea en materia de medio ambiente son de indiscutible valor normativo por su finalidad protectora, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas. No obstante, en la práctica todavía es necesario un avance notable en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España algunos procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales.

Además, uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención, por lo que el derecho de la Unión Europea debe reforzar el procedimiento de la evaluación ambiental, y de manera correlativa el derecho interno de cada Estado miembro, para tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En el ámbito territorial objeto de estudio, la Comunidad Valenciana fue pionera en España (como también lo fue hace 23 años en el campo del urbanismo con la promulgación de Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística), en establecer criterios de sostenibilidad y medioambientales para la tramitación y aprobación de planes de ordenación del territorio y urbanísticos (LOTPP 2004), aunque en algunas actuaciones no se han visto reflejados o plasma-

dos estos avanzados principios ambientales por un uso inadecuado de la normativa en la materia.

La pretendida agilidad de la Directiva de evaluación ambiental estratégica de 2001 para la tramitación del planeamiento derivada de la coordinación del procedimiento urbanístico y el ambiental, en el caso de la Comunidad Valenciana supuso graves disfunciones en la tramitación y aprobación de los planes al transponerse tardíamente la Directiva al derecho estatal (Ley 9/2006), y en el ámbito autonómico valenciano hasta su elevación a categoría legal con la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

En síntesis, la ejecución del planeamiento no sometido a evaluación ambiental por ser su aprobación anterior a la normativa sectorial en la materia queda sujeto al siguiente régimen jurídico:

1. Queda sometido al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria con carácter obligatorio el planeamiento general y el de desarrollo cuando se intervenga sobre Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha; Construcción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha; Instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable, parques temáticos y concentraciones parcelarias que conlleven cambio de uso del suelo cuando suponga una alteración sustancial de la cubierta vegetal, Anexo 1 LEA 2013.
2. Deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental simplificada los Proyectos de urbanizaciones de polígonos industriales; Proyectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha., Anexo II LEA 2013.

En definitiva, en el caso de ámbitos de actuación previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia,

o de planeamiento ampliamente superado por la aprobación posterior de normas o de alguna figura de protección medioambiental (Lugares de Interés Comunitario, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, especies de fauna y flora protegidas, declaración de zonas húmedas... etc.), hacen que, des-

de una visión unitaria e integral de la ordenación del territorio (medio ambiente, paisaje y urbanismo) pueda ser inviable desde la perspectiva ambiental la ejecución de ámbitos urbanísticos no sometidos al proceso de evaluación ambiental o afectados por algún tipo de protección ambiental.

## 6. Bibliografía

- AA.VV (1991): *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2ª Ed., Valencia.
- AMENÓS A. & PEÑALVER A. & TOLDRÀ LL. (1996): *Els drets del Medi Ambient*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Ed. El Mèdol, Tarragona.
- BORRÀS PENTINAT, S. (2008): *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental*, Fundación Alternativas, Madrid.
- CUYÁS PALAZÓN, M<sup>a</sup>.M. (2007): *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona.
- ESTEVE PARDO, J. (2014): *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.
- FARINÓS DASÍ, J. (2011): *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València.
- FERNÁNDEZ DE GATTA-SÁNCHEZ, D. & al. (2014): *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. & al. (2006): *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Wolters Kluwer, Madrid.
- GARAY MARTÍN, P. (2013): «Prólogo» en: *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M<sup>a</sup>. J. (2015): *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, Serie Estudios y Documentos de la Colección Desarrollo Territorial, nº 15 Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), Universitat de València.
- GÓMEZ OREA, D. & al. (2011): «Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)», en: *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València.
- (2014): *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2008): «La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica», en: *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma)* Vol. II, Bosch, Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2007): *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup>. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España.
- MARTÍ CIRIQUIAN, P. & NOLASCO CIRUGEDA, A. (2011): *La expansión urbanística reciente de la costa alicantina, una realidad constatable. Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- MARTÍN MATEO, R. (1977): *Tratado de Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- (2014): *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. IV, Trivium, Madrid.
- MEGA, V. (1995): *El bienestar de las ciudades y ciudadanos en Europa. Innovaciones europeas*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Congreso Internacional Ciudades Saludables y Ecológicas, Madrid.
- ORS MARTÍNEZ, J. & VIÑALS BLASCO, M<sup>a</sup>.J. (1995): *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)*, Cuadernos de Geografía núm. 58, Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2003): *Elementos de la política territorial en la Unión Europea*, disponible en: <http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/562/Parejo%20Navajas.%20Teresa%282%29.pdf?sequence=12>, (consultada el 8 de abril de 2017).
- PENSADO SEIJAS, A. (2015): *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal, núm. 1.
- PUIG ALCARAZ, J.M. (1985): *El papel de la Administración en la gestión del Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Revista Canelobre 5, Instituto Gil Albert, Alicante.
- (1991), «La gestión del medio ambiente en el estado de las autonomías», en: *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Consellería de Administración Pública, Generalitat Valenciana.
- SANZ RUBIALES, I. (2007): *Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 12.
- THÉRIVEL, R. & PARTIDARIO, M.R. (1996): *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London.

**Abreviaturas**

Art.	Artículo	LIC	Lugar de Interés Comunitario
BOE	Boletín Oficial del Estado	LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
BOPA	Boletín Oficial de la Provincia de Alicante	LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
CEE	Comunidad Económica Europea	LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
CEA	Comisión de Evaluación Ambiental	RAMSAR	Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica	STS	Sentencia del Tribunal Supremo
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana	TRLEIA	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana	UE	Unión Europea
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica	ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental		
GVA	Generalitat Valenciana		
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental		
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente		