Mercedes Almenar-Muñoz

El análisis ambiental y territorial del planeamiento

El caso de la Comunidad Valenciana

Estudios y Documentos de Desarrollo Local

39

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

El análisis ambiental y territorial del planeamiento

El caso de la Comunidad Valenciana

Mercedes Almenar-Muñoz

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Estudios y Documentos de Desarrollo Local, 39

Directora: Mª. Dolores Pitarch Garrido

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Mercedes Almenar-Muñoz (Universitat Politècnica de València), 2022
© De esta edición: Universitat de València, 2022

DOI: http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-470-5

ISBN: 978-84-9133-469-9 (Papel)
ISBN: 978-84-9133-470-5 (PDF)

Edición digital

A mi padre

ÍNDICE

PRÓLOGO 9
INTRODUCCIÓN 11
ACRÓNIMOS 13

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO 17
1.1. Genesis de la protección del territorio 17
1.2. El sustrato de la evaluación ambiental 19
1.3. Fundamentos teóricos 22
1.4. Administración ambiental. estructura organizativa y competencial 34

CAPÍTULO 2. MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL 41
2.1. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 41
2.1.1. Marco comunitario 41
2.1.2 Marco estatal de la evaluación ambiental 54
2.1.3. La evaluación de impacto ambiental en la Comunidad Valenciana 63
2.2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA 65
2.2.1. Marco comunitario de la evaluación ambiental estratégica 66
2.2.2. Marco estatal de la evaluación ambiental estratégica 71

CAPÍTULO 3. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 77
3.1. Introducción 77
3.2. Competencias y procedimientos para la aprobación del planeamiento 84
3.3. Procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica 93
3.4. Procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica 112
3.5. Procedimiento de EAE de los proyectos de inversión estrategica sostenibles 118
3.6. Legislación ambiental versus urbanística 124

CAPÍTULO 4. FACTORES Y AFECCIONES LEGALES 135
4.1. INTRODUCCIÓN 135
4.2. FACTORES 137
4.3. AFECCIONES LEGALES 139
4.3.1. Estrategia Territorial. Europea y Comunidad Valenciana 140
4.3.2 Espacios naturales protegidos 144
4.3.3. Paisaje 193
4.3.4. Infraestructura Verde 198

4.3.5. Plan de Acción Territorial Forestal 203
4.3.6 Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia. Capacidad agronómica.....206
4.3.7. Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia.....209
4.3.8. Senderos e instalaciones recreativas.....212
4.3.9. Afecciones derivadas de infraestructuras lineales 213
4.3.10. Patrimonio cultural 221
4.3.11. Dominio público hidráulico.....222
4.3.12. Dominio público marítimo terrestre 224
4.3.13. Movilidad sostenible.....226

CAPÍTULO 5. RIESGOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES.....229
5.1. Introducción 229
5.2. Riesgo de inundación.....231
5.3. Erosión y deslizamientos 236
5.4. Contaminación de las aguas.....237
5.5. Contaminación de los suelos.....239
5.6. Riesgo sísmico 241
5.7. Incendios forestales.....242
5.8. Tratamiento de las aguas residuales.....244
5.9. Contaminación acústica 249
5.10. Contaminación atmosférica. La calidad del aire 251
5.11. Actividades extractivas 255
5.12. Gestión de residuos 259
5.13. Riesgo de accidentes por mercancías peligrosas.....262
5.14. Policía sanitaria mortuoria 263
5.15. Suelo sellado 263
5.16. Recursos hidricos 266
5.17. Cambio climático 300
5.18. Viviendas irregulares en suelo no urbanizable.....305
CONCLUSIONES 307
BIBLIOGRAFÍA.....317

PRÓLOGO

En las últimas décadas, la perspectiva medioambiental ha adquirido un peso creciente como base del urbanismo y de la planificación del territorio desde criterios de sostenibilidad. La razón de ello es la necesidad de hacer compatible el desarrollo urbano con la protección y preservación de los recursos ambientales, para responder a los desafíos ecológicos asociados al cambio climático.

Esta perspectiva medioambiental, combinada con la social, impregna los contenidos de documentos estratégicos de referencia como son las diferentes agendas urbanas derivadas de los ODS de Naciones Unidas, y se encuentra incorporada también en la legislación urbanística europea y española, tanto a nivel estatal como autonómico.

El presente libro es fruto de una investigación iniciada por la autora en su tesis doctoral, y refleja asimismo su amplia experiencia de trabajo en este campo. Ofrece una completa visión de la evaluación ambiental como instrumento para la planificación sostenible del territorio, que engloba tanto las técnicas de evaluación de impacto ambiental (EIA) como las asociadas al procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE), incluyendo además interesantes secciones dedicadas al estudio pormenorizado de la organización y estructura de la administración ambiental, de los factores y afecciones legales, y de los riesgos territoriales.

Por todo ello, el libro resulta muy recomendable para quienes desean profundizar en el estudio de la evaluación ambiental desde una perspectiva integral. Su autora, la doctora Mercedes Almenar, es profesora en activo del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia, y esta circunstancia, como actual director del Departamento, me produce una especial satisfacción al presentarlo.

Javier Pérez Igualada
Director del Departamento de Urbanismo
Universidad Politécnica de Valencia

INTRODUCCIÓN

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

Este trabajo se sitúa en el progresivo deterioro del medio ambiente y la preocupación social por las cuestiones ambientales, buen ejemplo son la implantación de nuevas políticas de actuación en el territorio, como las Cumbres contra el cambio climático, la cantidad de informes, de reuniones sobre el medio ambiente como uno de los mayores problemas a nivel mundial. La inacción en esta materia trae graves consecuencias para el planeta y el estudio trata el caso valenciano como respuesta práctica ante este asunto.

Esta investigación iniciada con mi tesis doctoral (2015), analiza la técnica de la evaluación ambiental (EA) como proceso indispensable para la protección del territorio, y, a su vez, como procedimiento para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones públicas, partiendo del origen de la evaluación de impacto ambiental (EIA) aplicado al planeamiento, y avanzando hasta el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes, al fin de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generarse, al tiempo que se estudian mecanismos eficaces de corrección o compensación. Además, se ofrece una visión de la evaluación ambiental como instrumento para la planificación sostenible del territorio, analizándose líneas de actuación que puedan compatibilizar el desarrollo de nuevos crecimientos con la conservación de los valores ambientales del territorio.

La experiencia acumulada en la materia ha sido una base indispensable para profundizar científicamente en esta amplia área, máxime cuando a partir de dicha dedicación ya había hecho acopio de un elenco de problemas que hunden sus raíces en sustratos de muy diversa procedencia, a los cuales he procurado dedicarles la necesaria atención.

Asimismo, el estudio ofrece un análisis de la organización y estructura de la administración ambiental, en especial en la Comunidad Valenciana, como órgano obligado a atender con eficacia las demandas ciudadanas en aras de una mayor protección del medio ambiente, ya que la creciente concienciación social exige que el desarrollo territorial y la planificación vayan de la mano, y todo ello, desde un planificación consensuada con todos los actores intervinientes en la ordenación del territorio y el urbanismo.

---

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

El núcleo central del trabajo muestra las limitaciones que producen las normas ambientales y/o territoriales (inundación, espacios naturales protegidos, fauna y flora protegidas, Lugares de Interés Comunitario, zonas húmedas, Zonas de Especial Protección para las Aves, parques naturales, suelo forestal,…etc.) en la elaboración y en la ejecución del planeamiento, que impiden o condicionan cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección. Se trata de establecer una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo territorial y urbano. Para ello, se estudia la planificación en cascada territorial: europea, estatal, autonómica, y local, desde una perspectiva integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales.

Por último, con el propósito de facilitar la elaboración del planeamiento en la Comunidad Valenciana (extrapolable al resto de CC.AA), que ha sido la intención de este trabajo, se analiza la información disponible en el visor elaborado por el Instituto Cartográfico Valenciano, indicándose la información geográfica, así como los vínculos y afecciones a observar en el análisis ambiental del territorio.

El trabajo ahonda en el régimen jurídico de la ordenación del territorio y urbanístico vigente en la Comunidad Valenciana (TRLOTUP, Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio) y las reformas y novedades legislativas promulgadas hasta marzo de 2022 (fecha de cierre de este manuscrito), en materia de evaluación ambiental, PIES, PATIVEL, PAT de la Huerta de Valencia, cambio climático, minimización del impacto de viviendas irregulares en SNU, Inventario de emisiones de la Generalitat, Ley estatal de residuos y suelos contaminados …….etc.

ACRÓNIMOS

AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AMA	Agencia de Medio Ambiente de la CV
Art.	Artículo
ATE	Actuación Territorial Estratégica
BDB	Base de Datos de Biodiversidad
BIC	Bien de Interés Cultural
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BOPA	Boletín Oficial de la Provincia de Alicante
BOPV	Boletín Oficial de la Provincia de Valencia
BRL	Bien de Relevancia Local
CE	Constitución Española de 9 de diciembre de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CEA	Comisión de Evaluación Ambiental
Cfr.	Confróntese
CHJ	Confederación Hidrográfica del Júcar
CITMA	Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente
CJCV	*Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*
CONAMA	Congreso Nacional del Medio Ambiente
COPUT	Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes
CV	Comunidad Valenciana
DA	Documento de Alcance
DAE	Declaración Ambiental Estratégica
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica
DC	Documento Consultivo
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIE	Documento Inicial Estratégico
DMA	Directiva Marco del Agua
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DPH	Dominio Público Hidráulico

DR	Documento de Referencia
DT	Disposición Transitoria
EA	Evaluación Ambiental
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EATE	Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIONET	Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente
ENP	Espacio Natural Protegido
EsATE	Estudio Ambiental y Territorial Estratégico
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana
ETE	Estrategia Territorial Europea
FD	Fundamento de Derecho
FJ	Fundamento Jurídico
GOTMA	Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
GVA	Generalitat Valenciana
IAE	Informe Ambiental Estratégico
IATE	Informe Ambiental y Territorial Estratégico
ICONA	Instituto para la Conservación de la Naturaleza
ICV	*Institut Cartogràfic Valencià*
IV	Infraestructura Verde
LA	Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
LENPCV	Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales
LEY ÓMNIBUS	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
LIC	Lugar de Interés Comunitario
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje

LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística
LRRR	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
LVP	Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias
LVPCV	Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana
MA	Memoria Ambiental
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NEPA	*The National Environmental Policy Act*. Ley de Política Nacional del Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAM	Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente
PAT	Plan de Acción Territorial
PATFOR	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial sobre Prevención de Riesgos de Inundación de la Comunidad Valenciana
PIRCV	Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana
PN	Parque Natural
PNM	Paraje Natural Municipal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
PORN	Plan de Ordenación de Recursos Naturales
PP	Plan o programa
PPP	Política, plan o programa
PRR	Paisaje de Relevancia Regional
PRUG	Plan Rector de Usos y Gestión
RAMSAR	Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RN	Red Natura 2000
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
SEA	*Strategic Environmental Assessment*
SNU	Suelo No Urbanizable

SNUP	Suelo No Urbanizable Protegido
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCE	Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht 1992)
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio
TRLEIA	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
TRLOTUP	Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, del Ministerio de la Vivienda por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRLS 2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
TSJCE	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Europeo
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZECs	Zonas Especiales de Conservación
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

1.1. GENESIS DE LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

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

En el derecho estatal español la protección ambiental viene impuesta por el derecho comunitario o derecho de la Unión, como lo denomina VERCHER NOGUERA[2], y es de obligatoria observancia para todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE), a través de instrumentos internacionales como son las directivas, primacía incuestionada por MARTÍN MATEO y GÓMEZ OREA[3], como precursores del derecho ambiental español y de la evaluación ambiental, respectivamente. En esa misma línea se ha manifestado ESTEVE PARDO[4] sobre la dimensión netamente supraestatal que tiene el derecho internacional en la protección del medio ambiente.

La prevención en materia ambiental es uno de los pilares básicos de la normativa europea, y, actualmente, los principios fundamentales e inspiradores de la acción comunitaria se encuentran recogidos en los arts. 191 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[5], firmado en Roma en 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones hasta la actualidad (hasta 1992 Tratado CEE, de 1992 hasta 2009 Tratado CE "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea": y finalmente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la vigente denominación Unión Europea), ALMENAR-MUÑOZ[6].

La política medioambiental europea se basa en los principios de cautela, prevención, rectificación en la fuente y en el famoso principio de *quien contamina paga* sancionado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dentro del cuerpo de *Principios directores referentes*

---

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

3 MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p.37.
GÓMEZ OREA, D., *Evaluación de Impacto Ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003, p.102.

4 ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid 2014, p.18.

5 *Legislación Unión Europea, Euro-Lex*, Servicio de publicaciones UE, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT, (consultada 20 de diciembre de 2021).

6 ALMENAR-MUÑOZ, M. *Evolución y retos de la política ambiental europea*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 2018.

a los aspectos económicos de las políticas ambientales en su perspectiva internacional[7], como apunta MARTÍN MATEO[8] que destaca de entre los referidos principios el de acción preventiva.

Las técnicas preventivas como la autorización ambiental integrada o la evaluación ambiental surgen a la luz del referido principio de acción preventiva. El principio de cautela, también conocido como el principio de precaución, introducido con el Tratado de Maastricht, refuerza el principio de acción preventiva, al permitir la actuación en aras de la reducción de los posibles riesgos ambientales, sin necesidad de que exista una plena certeza científica. De manera que, aunque el tratado exige tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles (art. 191.3 TFUE), su actuación no precisa estar respaldada por unas bases científicas incontrovertidas, BETANCOR RODRÍGUEZ[9]. De hecho, en su Comunicación sobre la utilización del principio de cautela, de 2 de febrero de 2000, la Comisión afirmó que este principio se refiere a casos en los que se han identificado riesgos potencialmente peligrosos para el medio ambiente, derivados de un fenómeno, producto o proceso, pero la información científica es insuficiente, incierta o no concluyente, de forma que no puede determinarse con suficiente certeza el riesgo en cuestión.

Por otro lado, la aplicación inadecuada del Derecho de la UE en materia de medio ambiente por parte de los Estados miembros también ha sido determinante, como factor restrictivo en el avance de la política ambiental europea, como abordaremos en epígrafes posteriores.

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

JUSTE RUIZ[10] considera que el desarrollo sostenible no es un concepto estrictamente ecológico o de pensamiento ambientalista. El desarrollo sostenible tiene un claro soporte económico, es más, su noción va ligada a la economía y en la práctica se creó como limite a la soberanía económica de los Estados respecto de sus propios recursos naturales y riquezas con el fin de matizar su libertad de disposición.

El Ministerio de Vivienda consciente de la importancia de fomentar un urbanismo más sostenible, publicó en el año 2010, un estudio de referencia sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico

---

7 Adoptado por el Consejo de la OCDE de 26 de mayo de 1972.
8 MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trívium, Madrid, 1991, p. 212.
9 BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2014, p.268.
10 JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, p.439.

español, elaborado por FARIÑA TOJO y NAREDO[11], donde después de recopilar, estudiar y analizar la legislación producida por las distintas Comunidades Autónomas, concluye con una serie de reflexiones para **conseguir a través de los mecanismos urbanísticos vigentes ciudades y territorios más sostenibles, destacando, para la consecución de tal fin, la necesaria imbricación de la legislación urbanística y la ambiental.**

Esta interrelación apuntada por FARIÑA TOJO y NAREDO de formular un única norma estatal de suelo y ambiental con capacidad para regular condicionar en todo el territorio nacional, la incidencia ambiental de la planificación territorial y urbanística, es una cuestión imprescindible para la consecución de una ordenación territorial más sostenible que a nivel legislativo transcienda de las divisiones político-administrativas y territoriales, dada la dispersión normativa de cada una de las Comunidades Autónomas en materia de planeamiento desde la óptica de la sostenibilidad, DEL OLMO ALONSO[12], SÁNCHEZ SÁEZ[13] y McHARG[14].

1.2. EL SUSTRATO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

Sobre el origen de la evaluación ambiental la doctrina pacífica lo sitúa en Estados Unidos, tal y como apuntan MARTÍN MATEO, GÓMEZ OREA, ESTEVE PARDO, BORDERIAS URIBEONDO y MUGURUZA CAÑAS, FARIÑA TOJO, JORDANO FRAGA y MARTÍNEZ DE LA VALLINA[15], con la aprobación de la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (*The National Environmental Policy Act*, NEPA), al abrigo de los primeros movimientos ecologistas, que no diferenciaba entre la evaluación de proyectos y la de políticas, planes y programas como señalan GÓMEZ OREA et al[16], y cuyo articulado disponía: *Todas las instancias de gobierno identificaran y desarrollaran métodos y procedimientos que contribuyan a que en el menor tiempo posible los factores ambientales sean tomados en cuenta en la toma de decisiones técnicas y económicas.*

---

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

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

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

[14] McHARG, IAN L., *Proyectar con la naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona, 2000.

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

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

JORDANO FRAGA[17] y REAL FERRER[18] estiman que, si hubiera que datar este acontecimiento seria diciembre de 1969, si bien entró en vigor en enero de 1970, cuando en Estados Unidos se adopta la NEPA, que incluye la exigencia para determinadas actuaciones de realizar una evaluación de impacto ambiental. ROSA MORENO[19] apunta que se trata de la primera institución jurídica propiamente ambiental.

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

- Potenciar la comprensión de los sistemas ecológicos y la importancia del mantenimiento de los recursos naturales.
- Establecer una política y una administración ambiental[20] que compatibilizara el desarrollo de las actividades productivas con las personas y el medio ambiente.
- Crear un Consejo supervisor con capacidad decisoria de Calidad Ambiental.

Del mismo modo, la NEPA dispuso un gran avance metodológico del procedimiento de evaluación ambiental, que todas las administraciones que planificaban un proyecto debían elaborar un informe sobre sus efectos en el medio ambiente, esto es, el conocido informe de impacto ambiental, SWEGLE[21].

En los años siguientes a la promulgación de la NEPA otros países también idearon evaluaciones propias de impacto ambiental (basadas en NEPA) y en 1976 ya contaban con esta herramienta Australia, Canadá, Francia, Irlanda y Nueva Zelanda. Sin embargo, la mayor expansión de este método preventivo fue a partir de 1985, cuando la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) la adoptó como un requisito para todos los países miembros, DE LA MAZA[22].

El origen de la legislación ambiental europea, y, por ende, de la instauración de la evaluación ambiental, no viene derivada de leyes ambientales americanas, como la NEPA, sino de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA).

La Directiva EIA se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental[23], cuyo Preámbulo define *ex novo* la evaluación ambiental como: *Las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una técnica generalizada en todos los países industrializados, recomendada de forma especial por los organismos*

---

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

18 REAL FERRER, G., *La construcción del Derecho Ambiental*…op.cit., pp.73-93.

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

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

21 SWEGLE, T., *Desarrollo de las leyes ambientales y su aplicación*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), 2008, disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2954/11.pdf., (consultada 2 de febrero de 2020).

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

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

internacionales y singularmente por el PNUMA, OCDE y CEE que, reiteradamente, a través de los programas de acción, las han reconocido como el ***instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente****, hasta el extremo de dotarla, en el último de los citados, de una regulación específica, como es la Directiva 85/377/CEE de 27 de junio de 1985.*

Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza*, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.*

El objetivo de la evaluación ambiental, en el campo del urbanismo y la ordenación territorial, es introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre planes con incidencia significativa en el medio ambiente, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos efectos derivados de la ordenación urbanística proyectada, ESCARTIN ESCUDÉ[24].

Debe precisarse que la técnica de la evaluación ambiental no debe confundirse con el procedimiento administrativo de la EA, siendo el conjunto de estudios que se realizan para identificar, predecir, interpretar, así como para prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pudieran causar a la salud, el bienestar humano o el entorno.

MARTÍN MATEO[25], por su parte, considera que la EA es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho Público.

Como se hace necesario exponer de manera precisa el concepto legal de evaluación ambiental, se recoge el establecido en la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental[26], que sirve tanto para planeamiento como para proyectos: Procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. La evaluación ambiental incluye tanto la «evaluación ambiental estratégica» como la «evaluación de impacto ambiental.

---

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

[25] MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*… op.cit, p. 303.

[26] BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE DESARROLLO LOCAL

iidl
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Vniversitat de València