



## **Resolución del Ararteko, de 23 de diciembre de 2009, por la que se concluye la actuación de oficio iniciada sobre la necesidad de la evaluación ambiental de los diferentes planes de ordenación urbanística que se tramitan en nuestra comunidad autónoma**

### **Antecedentes**

- El objeto de esta actuación de oficio era analizar la exigencia de la evaluación ambiental de determinados planes de ordenación urbanística como son los planes parciales dentro del suelo urbanizable y los planes especiales de desarrollo de suelo urbano.

En esta cuestión hay que partir de la obligación de aplicar en la tramitación de todos los planes urbanísticos la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas (Directiva), y la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Ley 9/2006).

Estas normas exigen la evaluación ambiental de todos los planes de ordenación urbanística cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente. Ambas normas consideran que disponen de efectos significativos los planes de ordenación urbanística –tanto en suelo urbano como rural– cuando sirven de marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

En cambio, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente (Ley 3/1998) y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo (Ley 2/2006) no exigen en nuestra comunidad autónoma que los planes de ordenación pormenorizada y las modificaciones de planes de ordenación estructural sean objeto de evaluación ambiental cuando afecten al suelo urbano, aun cuando puedan tener los efectos significativos para el medio ambiente que ha señalado la anterior legislación medioambiental básica.

Tampoco se ha seguido hasta la fecha un procedimiento específico, conforme las exigencias previstas en la normativa mencionada, que determine la existencia de efectos significativos para el medio ambiente de determinadas modificaciones de planeamiento o de planes de ámbito reducido.

Mientras no se siga ese procedimiento el órgano ambiental competente debe analizar caso por caso si el correspondiente plan especial, plan parcial o cualquier modificación de los planes generales de ordenación urbana





requieren la evaluación ambiental por sus efectos negativos al medio ambiente.

- Con carácter previo consideramos oportuno dirigirnos a las administraciones públicas con competencia en esta materia para trasladarle un conjunto de reflexiones sobre la concreta aplicación de la normativa medio ambiental respecto a esta cuestión. Así nos dirigimos al Gobierno Vasco; al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. También solicitamos información a los órganos competentes en urbanismo y medio ambiente de las tres diputaciones forales y a la Asociación vasca de municipios Eudel.

En ese escrito planteábamos la exigencia de evaluación ambiental de todos los planes de ordenación urbana estructural y pormenorizada, cuando pudieran tener efectos significativos en el medio ambiente, cuyo primer acto preparatorio formal hubiera sido con posterioridad al 21 de julio de 2004, excepto los casos previstos para eximir de esa evaluación conforme al procedimiento previsto en la normativa que requiere un pronunciamiento expreso y público de la administración ambiental.

También recogíamos la necesidad de adecuar la legislación autonómica, en concreto la Ley 2/2006 y la Ley 3/1998, al régimen de la Directiva 2001/41/CE y de la Ley 9/2006 que regulan la evaluación ambiental de todos los planes que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente que afecten al suelo tanto rural como urbano.

- Con posterioridad hemos recibido respuesta de algunas de las administraciones requeridas que citamos a continuación, quedando nuestro escrito sin respuesta por parte del resto de las administraciones o instituciones no mencionadas.

- El entonces Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco nos remitió un informe en el que coincidía básicamente con las consideraciones trasladadas por esta institución.

Así consideraba que conforme a la Directiva comunitaria y a la Ley 9/2006, de 28 de abril, todos los planes a los que se refiere el artículo 59 de la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo –tanto los de ordenación estructural como los de ordenación pormenorizada– deben someterse a evaluación estratégica de impacto ambiental cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente y su primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

El informe advertía que hasta el momento la comunidad autónoma no ha establecido un procedimiento específico ni la distribución de competencias correspondiente para adoptar la decisión sobre el sometimiento a evaluación





de impacto ambiental de los planes de reducido ámbito territorial o modificaciones menores de los planes.

Asimismo consideraba el carácter básico de la Ley 9/2006 por lo que ese departamento estaba promoviendo la modificación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero.

- El Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco nos dio traslado de un informe en el que, junto con otras reflexiones sobre el procedimiento de tramitación del planeamiento, exponía que las administraciones públicas con competencia en el medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo se encuentran en un periodo de reflexión sobre la acomodación de los aludidos procedimientos de tramitación de planes y programas que probablemente concluya con la modificación de algunas normas actualmente vigentes.
- El Departamento de Desarrollo Sostenible de la Diputación Foral de Gipuzkoa nos remitió una serie de consideraciones en las que compartía el análisis y las conclusiones efectuadas por el Ararteko.

Así consideraba que la legislación vasca, tanto la Ley 2/2006 como la Ley 3/1998, no se adecua completamente en sus disposiciones ni en su ámbito de aplicación a las determinaciones de la Directiva comunitaria y de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

El informe planteaba que es imprescindible la modificación de la legislación autonómica en el sentido expresado.

- Por el contrario el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia, partiendo del análisis que hacia el Ararteko, llegaba a la conclusión de que los planes de ordenación pormenorizada quedaban excluidos de la evaluación ambiental.

Para ello alegaba, que conforme a la Directiva y a la Ley 9/2006, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se han establecido criterios o umbrales normativos para deslindar cuando un plan o un programa está sometido a evaluación ambiental por considerar que tiene efectos significativos para el medio ambiente.

A la vista de la Ley 3/1998 y del Decreto 183/2003, ese departamento foral llegaba a la conclusión que era posible hacer una interpretación integrada de la normativa aplicable para determinar que los planes parciales y los planes especiales para el desarrollo en suelo urbano no están preceptivamente sometidos al procedimiento de evaluación conjunta o estratégica de impacto ambiental.





En todo caso mantenía que es necesaria una adaptación de la legislación vasca a las novedades legislativas.

- Asimismo el Departamento de Transportes y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia llegaba a la misma conclusión de que los planes de ordenación pormenorizada quedaban excluidos de la evaluación ambiental.

Para ello partía del carácter jerárquico e interdependiente de los planes urbanísticos. Los planes especiales de ordenación urbana y los planes parciales requieren un planeamiento general que los habilite. Ese planeamiento general ya es objeto de una evaluación ambiental por lo que resulta innecesaria una nueva evaluación ambiental. Por ello concluía que los planes de ordenación pormenorizada, por su propia naturaleza, no tienen efectos significativos con el medio ambiente.

En todo caso en ese informe también hacía referencia a las previsiones de modificación de la Ley 3/1998 con objeto de adaptarse la legislación estatal y comunitaria.

A la vista de los anteriores antecedentes hemos considerado oportuno darle traslado a las administraciones interesadas de una serie de consideraciones y conclusiones sobre este expediente de oficio.

### Consideraciones

- Tanto la Directiva como la Ley estatal exigen la evaluación ambiental de todos los planes de ordenación urbanística, cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente.

Ambas normas consideran que disponen de efectos significativos los planes de ordenación urbanística –tanto en suelo urbano como rural– que sirven de marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Dentro del grupo de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, tanto en la Directiva como en la legislación estatal, aparecen los proyectos de zonas industriales y los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos.

Ello implica que debe ser exigible la evaluación ambiental para todos los planes urbanísticos que permitan la realización de las obras de transformación del suelo que sean susceptibles de evaluación de impacto ambiental. Este criterio que incorpora la Directiva y la legislación básica del Estado difiere del previsto en la Ley 3/1998, norma que vincula la evaluación ambiental con los planes de ordenación urbanística, y sus





modificaciones en suelo no urbanizable, y con los planes especiales en suelo rural.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que no es posible eximir *a priori* de la obligación de evaluación de impacto ambiental a los proyectos previstos en el suelo urbano. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006, asunto C-332/04 *Centro de ocio de Paterna*, considera contrario al derecho comunitario y a su Directiva 85/337 excluir de evaluación de impacto ambiental a los proyectos de urbanización únicamente por su ubicación en suelo no urbanizable.

- En el caso que los planes formen parte de una jerarquía la propia Directiva y la Ley 9/2006 ha previsto un sistema de concurrencia de la evaluación ambiental para evitar duplicidades que en ningún caso exime de su elaboración. Así el artículo 6.2 de la Ley 9/2006 manifiesta que cuando los planes *"se estructuren en distintos ámbitos jerárquicos de decisión de una misma Administración pública, la evaluación ambiental en cada uno de ellos deberá realizarse teniendo en cuenta la fase del proceso de decisión en la que se encuentra el plan o programa, para evitar la duplicidad de evaluaciones..."*.

A la vista de ese precepto básico decae el argumento expuesto en los antecedentes sobre la innecesariedad de volver a evaluar el impacto de los planes de ordenación pormenorizadas cuando ya existe una evaluación previa. El análisis de la evaluación ambiental debe hacerse en cada momento teniendo en cuanto el momento del proceso de la ordenación urbanística que nos encontremos para evitar su repetición.

Por otro lado es la ordenación pormenorizada la que permite, en algunos supuestos, la autorización de los correspondientes proyectos de urbanizaciones o de polígonos industriales que son susceptibles de requerir la evaluación de impacto ambiental conforme a la legislación ambiental. En principio, el ámbito de estos planes especiales y planes parciales no tienen por qué ser de una superficie reducida pudiendo afectar incluso a todo el término municipal, artículo 69 de la Ley 2/2006.

Respecto a las modificaciones de planeamiento, la normativa comunitaria no vincula la exigencia de la evaluación ambiental a la clase de suelo que se vea afectada sino a que el plan habilite un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental. Pongamos el caso de una modificación del planeamiento urbanístico en suelo urbano que permita la recalificación de un terreno, hasta ese momento zona verde, y habilite la instalación de una actividad sujeta a evaluación de impacto ambiental, así una estación intermodal o un puerto deportivo.





Así las cosas, las administraciones públicas deben exigir siempre la evaluación ambiental en el caso de planes que habiliten el uso del suelo o la ordenación urbanística para un proyecto susceptible de estar sometido a evaluación de impacto ambiental.

- En esos términos el Ararteko incorporó en el informe anual 2008 presentada al Parlamento Vasco en marzo de 2009 una recomendación de carácter general sobre esta materia. *“La exigencia de la necesaria evaluación ambiental en los diferentes planes de ordenación urbanista que se tramitan en nuestra comunidad”*<sup>1</sup>.

En esa resolución nos dirigíamos en primer lugar a las administraciones locales y forales con competencia en la aprobación de los planes de ordenación urbanística para mantener que, a la vista de la normativa medio ambiental, tanto los planes especiales de ordenación urbana, los planes parciales como el conjunto de las modificaciones de los planes de ordenación urbanística deben incluir en su tramitación la correspondiente evaluación estratégica ambiental cuando quede acreditado por la administración ambiental que disponen efectos significativos sobre el medio ambiente en los términos de las legislación ambiental.

Por su parte las administraciones medioambientales deben dictar una resolución para fijar los supuestos en los que las modificaciones menores de los planes y aquellos planes de reducido ámbito territorial pueden tener efectos significativos para el medioambiente.

En todo caso, resulta necesario a juicio de esta institución que en cumplimiento de las obligaciones que derivan del Derecho comunitario, los departamentos con competencia en la materia de urbanismo, suelo y medio ambiente promuevan una adecuación normativa en la legislación urbanística y medio ambiental.

- Hay que hacer mención al criterio favorable a ese planteamiento manifestado por escrito a esta institución por el anterior Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

En ese orden de cosas debemos recoger de igual modo el criterio manifestado por la actual Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca en respuesta oral en el Pleno de 6 de noviembre de 2009 del Parlamento Vasco a una pregunta sobre las previsiones para cumplir esta recomendación. En su respuesta el

---

<sup>1</sup> Véase en

[http://192.168.100.2:8080/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_1639\\_3.pdf](http://192.168.100.2:8080/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_1639_3.pdf).



departamento ha mantenido su voluntad de aceptar esta recomendación y adecuar la legislación vasca a la normativa estatal.

En ese contexto quisiéramos insistir en el carácter básico de la citada Ley 9/2006. Por ello en ningún caso cabe aplicar una disposición legal o reglamentaria que resulte contraria a las disposiciones comunitarias y estatales que regulan esta materia. En caso contrario, en opinión de esta institución, la administración con competencia en la aprobación del correspondiente plan podría estar incumpliendo las disposiciones legales comunitarias mencionadas.

- En relación con esta situación de incertidumbre jurídica resulta de interés recoger la Sentencia 330/09, de 14 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la que concluye que un plan parcial para el desarrollo de un sector industrial en el que se incluye la posible implantación de diferentes industrias ha de estar sometido a evaluación ambiental.

### Conclusiones

Debemos reiterar que, a la vista de la normativa medio ambiental, tanto los planes especiales de ordenación urbana, los planes parciales como el conjunto de las modificaciones de los planes de ordenación urbanística deben incluir en su tramitación la correspondiente evaluación estratégica ambiental cuando quede acreditado por la administración ambiental que disponen efectos significativos sobre el medio ambiente en los términos de la legislación ambiental.

Por su parte las administraciones medioambientales deben dictar una resolución para fijar los supuestos en los que las modificaciones menores de los planes y aquellos planes de reducido ámbito territorial pueden tener efectos significativos para el medioambiente.

En todo caso, resulta necesario a juicio de esta institución que en cumplimiento de las obligaciones que derivan del Derecho comunitario, los departamentos con competencia en materia de urbanismo, suelo y medio ambiente promuevan una adecuación normativa en la legislación urbanística y medio ambiental.

Hasta esa correcta adecuación no cabe aplicar una disposición legal o reglamentaria que resulte contraria a las disposiciones comunitarias y estatales que regulan esta materia. En caso contrario, en opinión de esta institución, la administración con competencia en la aprobación del correspondiente plan podría estar incumpliendo las disposiciones legales comunitarias mencionadas.





En ese sentido quedamos a la espera de los cambios previstos en la normativa ambiental y urbanística que permitan garantizar una correcta adecuación de los procedimientos seguidos a las obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

