

FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO AFECTADAS POR LA LEY 9/2006, DE 28 DE ABRIL, SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE. PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA LA EVALUACIÓN.

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA PREVISTA EN LA LEY 9/2006.

El ámbito de aplicación de la Ley 9/2006 viene recogido en su artículo 3:

*“Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta Ley, Los Planes y Programas, así como sus modificaciones, **que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:** a) que se elaboren o aprueben por una administración pública y b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por Acuerdo del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”*

Puesto que, en principio, todas las figuras de planeamiento urbanístico parecen cumplir con los requisitos señalados en la segunda parte del artículo, el hecho diferencial para considerarlos afectados por la Ley debe ser doble:

a) Por un lado, que se trate de alguno de los **Planes o Programas** a que se refiere el art. 2 a) de la Ley, es decir, aquellos **que definan “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración Pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos”.**

En relación con esta cuestión, por consiguiente, deberá tenerse en cuenta el **carácter auténticamente estratégico** de ciertos planes o programas, al margen de su denominación formal. Deben pues descartarse aquellos instrumentos que se correspondan en su contenido con un simple *proyecto actuativo o ejecutivo*.

b) Y por otro lado, que se trate de Planes o Programas *que verdaderamente **tengan efectos significativos sobre el medio ambiente.***

La propia Ley define en el artículo 3.2 como Planes y Programas con efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos que:

*“establecen el marco para la autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental...” y “los que requieran una **evaluación conforme a la Red Ecológica Europea Natura 2000...**”.*

2. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE PUEDEN RESULTAR AFECTADOS.

Sobre la base de lo anterior, y sin perjuicio de otras consideraciones que deban efectuarse de un modo casuístico, podemos establecer la siguiente clasificación:

a) Instrumentos urbanísticos afectados en todo caso por establecer el marco de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Los **proyectos** sometidos a evaluación de impacto ambiental son los incluidos en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, la Ley 1/95 de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia y el Decreto Legislativo 1/2005 que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Si hacemos una revisión conforme a la normativa señalada, dichos proyectos —que previamente requieren un plan o programa urbanístico sujeto a evaluación estratégica— serían los siguientes:

a.1) Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, según el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental:

- Proyectos que impliquen transformaciones de uso del suelo que supongan eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.
- Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos. (Supuesto previsto en el Anexo II del RDL. Sólo quedará sujeto a evaluación de impacto ambiental cuando lo decida el órgano ambiental, con arreglo a los criterios establecidos en el Anexo III del RDL).

- Proyectos de urbanizaciones de vacaciones y complejos hoteleros fuera de áreas urbanas y construcciones asociadas. (Supuesto previsto en el Anexo II del RDL. Sólo quedará sujeto a evaluación de impacto ambiental cuando lo decida el órgano ambiental, con arreglo a los criterios establecidos en el Anexo III del RDL).

a.2) Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, según Ley 1/95 de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia:

- Proyectos de construcción de campos de golf.
- Cualquier actividad que demande, use o vierta más de 250 m³ de media diaria de agua no marina, excepto usos abastecimientos domésticos, potabilización y riego agrícola.
- Proyectos de construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales.
- Un gran número de actividades industriales.

a.3) Proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, según el Decreto Legislativo 1/2005 que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia:

- Los Planes Generales Municipales de Ordenación, así como las modificaciones del mismo que reclasifiquen suelo no urbanizable, salvo las de escasa entidad.
- Planes parciales de uso industrial que ordenen suelo urbanizable sin sectorizar.

De acuerdo con esto, resta analizar qué instrumentos urbanísticos han de considerarse sujetos a la Ley 9/2006 por “establecer el marco” autorizador de alguno de los proyectos anteriores. Entendemos que serían los siguientes:

1. Lógicamente, la revisión del Plan General de Ordenación de Murcia y aquellas modificaciones estructurales que introduzcan nuevas previsiones de ordenación o autoricen la realización de alguno de los proyectos o actuaciones indicadas.
2. En todo caso, planes parciales que efectúen la ordenación pormenorizada de suelo urbanizable sin sectorizar de uso global industrial.
3. Planes parciales que efectúen la ordenación pormenorizada de suelo urbanizable sin sectorizar de uso global residencial, siempre y cuando se trate de urbanizaciones de vacaciones y complejos hoteleros fuera de áreas urbanas y construcciones asociadas (espacios para *usos turístico-residenciales en régimen de uso compatible con el mantenimiento y mejora del medio natural*, según la terminología empleada por el Plan

General de Murcia, art. 6.1.2). Estos instrumentos únicamente deberán someterse a evaluación estratégica cuando lo decida el órgano ambiental en virtud del trámite establecido en el art. 4 de la Ley 9/2006, salvo que en ellos esté prevista la construcción de campo de golf o estación depuradora al servicio de la urbanización, en cuyo caso estarán sujetos en todo caso.

4. Los planes parciales de ordenación de suelo sectorizado o sin sectorizar cuyo uso global sea terciario y admita la construcción de grandes espacios comerciales y aparcamientos únicamente deberán someterse a evaluación estratégica cuando lo decida el órgano ambiental en virtud del trámite establecido en el art. 4 de la Ley 9/2006.

Entendemos que en los casos 3 y 4 nos encontramos claramente ante planes “*distintos a los previstos en el artículo 2 a)*” de la Ley, por lo que de conformidad con el art. 3.4 sólo estarán sujetos cuando se prevea que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente, a juicio del órgano ambiental.

Evidentemente, debe descartarse por aplicación elemental de los principios básicos del procedimiento administrativo, la duplicidad de trámites similares sobre el mismo objeto. Es decir, no cabe efectuar dos evaluaciones ambientales sobre un mismo instrumento, por lo que cualquier plan o programa que haya sido objeto de evaluación ambiental estratégica no queda sujeto a evaluación de impacto ambiental. Así, por ejemplo, una modificación puntual del Plan General que implique reclasificación sustancial de suelo no urbanizable estará sujeta, según lo dicho, a evaluación estratégica, pero no a evaluación de impacto ambiental. Por otro lado, no todo instrumento urbanístico ha de someterse a evaluación estratégica según la Ley 9/2006, sin perjuicio de que en desarrollo del mismo deba acometerse la implantación de servicios o la ejecución de infraestructuras (por ejemplo, estaciones depuradoras, refuerzo de redes viarias, etc.) cuyo proyecto esté sujeto a evaluación de impacto ambiental, siempre y cuando el instrumento urbanístico no incluya expresamente dichas previsiones en la ordenación detallada que establezca o las mismas deriven necesariamente de su contenido.

b) Instrumentos urbanísticos afectados en todo caso por requerir evaluación de repercusiones conforme a la Red Ecológica Europea Natura 2000.

La Red Ecológica Europea Natura 2000 está formada por espacios declarados con arreglo a las Directivas sobre Aves y Directiva sobre Hábitats. En el Municipio de Murcia están en esta situación la totalidad de la ZEPA *El Valle*, y *Sierras de Altaona y Escalona* y la mayor parte del LIC *Carrascoy – El Valle*. Una **evaluación de repercusiones** es un procedimiento técnico-

administrativo, que tiene como finalidad garantizar con certeza que un proyecto no tiene repercusiones desfavorables sobre algunos de los espacios naturales incluidos en la red Natura 2000. Este procedimiento no se limita solo a los proyectos y planes que se realizan dentro de un espacio de Red Natura 2000 sino también a planes o proyectos fuera de un espacio de Red Natura 2000 que puedan tener un impacto apreciable sobre él.

Aunque en principio es difícil precisar que proyectos fuera del espacio Red Natura 2000 puedan tener una influencia, por precaución deben considerarse como mínimo todos aquellos que resulten limítrofes.

Luego además de las figuras de planeamiento sujetas a la ley 9/2006 vistas en el apartado anterior deberíamos incluir en este apartado:

1. Las modificaciones de Plan General cuando se realice en el interior del espacio Red Natura 2000.
2. Cualquier figura de desarrollo de planeamiento limítrofe con la Red Natura 2000.

c) Instrumentos afectados únicamente cuando lo decida el órgano ambiental competente.

Los arts. 3.3 y 4 de la Ley 9/2006 relacionan una serie de supuestos para los cuales el órgano ambiental (Dirección General de Calidad Ambiental de la CCAA de la Región de Murcia) determinará si un plan o programa o su modificación debe ser objeto de evaluación ambiental. Son los siguientes:

c.1) Planes y Programas que establezcan el uso de zonas “de reducido ámbito territorial” ó “modificaciones menores” de esos mismos Planes y Programas.

Nos encontramos en estos casos ante los mismos “Planes y Programas” de carácter estratégico relacionados con anterioridad, que en principio deberían ser objeto de evaluación estratégica por constituir el marco autorizador de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental; o por requerir una evaluación de repercusiones conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Sin embargo, la Ley 9/2006 prevé excepcionalmente su innecesidad dado su reducido ámbito territorial o por constituir una modificación *menor* de un instrumento anterior, siempre a criterio del órgano ambiental cuyo pronunciamiento deberá efectuarse caso por caso o especificando tipos de Planes o Programas, previa consulta y de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 4 y con arreglo a los criterios indicados en el Anexo II de la Ley.

En estos casos, cuando el órgano sustantivo (Ayuntamiento) considere que no es necesaria la evaluación ambiental estratégica, deberá remitir al órgano ambiental un documento justificativo de dicha innecesariedad, al efecto de realizar la pertinente consulta previa.

c.2) Otros Planes y Programas distintos a los previstos en el apartado 2 a) de la Ley 9/2006.

La Ley efectúa en este caso, apartado c) del art. 3.2, una indicación totalmente abierta en relación con cualquier otro “Plan o Programa” distinto de los enumerados con anterioridad. Ciertamente, esta técnica legislativa no es la más acertada a la hora de precisar ante qué supuestos nos encontramos, lo que hace necesaria una labor interpretativa por el aplicador del Derecho.

Carece de toda lógica jurídica entender que por sistema, “cualquier” instrumento que deba aprobar una Administración Pública, sea del tipo que sea, tenga la finalidad que tenga, deba ser objeto de la consulta previa antes señalada. Ello implicaría una insólita subordinación del ejercicio de las competencias que la Constitución Española y la Ley atribuyen a las distintas Administraciones Públicas de rango territorial.

Por ello, sin duda la Ley 9/2006 está considerando, con excelente criterio, que en todos aquellos supuestos en que el órgano sustantivo (el Ayuntamiento, en nuestro caso) considere que determinado Plan o Programa —estratégico o no; autorizatorio o no de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental; afectado o no por la Red Ecológica Natura 2000— **pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente**, podrá en tal caso efectuar la consulta previa, dando su opinión mediante el documento que debe remitir al órgano ambiental, elaborado con arreglo a los criterios establecidos en el Anexo II de la Ley 9/2006.

3. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.

La Ley estatal 9/2006 viene a trasponer la Directiva Europea 2001/42/CE con el objetivo de que no sólo los proyectos concretos sean sometidos a un procedimiento que evalúe su afección ambiental, sino que también lo sea la *actividad de planificación* que efectúen las distintas Administraciones Públicas.

Sin embargo, en algunas CCAA, como es el caso de la Región de Murcia, la legislación regional ya previó la evaluación ambiental de “Planes o Programas” (apartado 1 del Anexo I de la Ley 1/1995, de Protección del Medio

Ambiente de la Región de Murcia) y no sólo la de “Proyectos de obras o actividades” (apartado 2 del mismo Anexo I).

Lo cierto es que, en materia de evaluación estratégica de Planes y Programas, la Ley 1/1995 no establece marco procedimental alguno, existiendo únicamente el trámite previsto para los instrumentos de planeamiento urbanístico que deban someterse a *evaluación de impacto ambiental*, indicado en la Disposición Adicional Segunda, apartado 2 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio). En definitiva, en nuestra legislación regional contamos ya con un sistema de evaluación ambiental estratégica, aunque el procedimiento para su tramitación fue concebido como un procedimiento específico dentro del más general de evaluación de impacto ambiental.

La nueva Ley 9/2006, por el contrario, ha optado por regular la evaluación estratégica como un procedimiento independiente, que no obstante y a efectos prácticos debemos simultanear con la compleja tramitación administrativa que corresponde a los instrumentos de naturaleza urbanística.

Con arreglo a ello, podemos establecer el siguiente esquema de tramitación:

1. Deberá efectuarse por el órgano sustantivo (el Ayuntamiento) una **comunicación al órgano ambiental** (Dirección General de Calidad Ambiental), a la que se acompañará un Estudio o Memoria ambiental justificativa de los objetivos, alcance, desarrollo y efectos del Plan o Programa. Dicha comunicación deberá realizarse al efecto de que el órgano ambiental pueda determinar el nivel de detalle del “informe de sostenibilidad ambiental” a elaborar por el órgano promotor. Asimismo, el órgano ambiental deberá identificar en este trámite a las “Administraciones Públicas afectadas” y al “publico interesado”.

En caso de que el instrumento urbanístico que se trate deba ser sometido a Avance de planeamiento, la comunicación indicada se realizará de modo simultáneo al trámite de información pública que el Avance conlleva.

2. A la vista de la comunicación, el órgano ambiental deberá elaborar un “**Documento de Referencia**” que esencialmente señalará los “criterios estratégicos”, “objetivos ambientales” y “nivel de detalle” que deberá incluir el futuro “informe de sostenibilidad ambiental”. También en esta fase de consultas el órgano ambiental deberá efectuar las correspondientes **consultas a las Administraciones y a los particulares** que se hayan considerado “afectados”. Debe entenderse

que el plazo máximo de esta fase de “comunicación” es de 3 meses, por aplicación supletoria del plazo máximo de resolución de procedimientos que prevé la legislación general reguladora del procedimiento administrativo común, por lo que ultimado dicho plazo sin que el órgano autonómico ambiental haya notificado al órgano sustantivo el Documento de Referencia, éste podrá acordar la aprobación inicial del instrumento siempre y cuando venga acompañado del preceptivo Informe de Sostenibilidad a que se refieren los apartados siguientes, informe que deberá ser debidamente informado por los Servicios Técnicos municipales. Las previsiones del Documento de Referencia que resulte emitido de modo extemporáneo deberán ser, no obstante, tenidas en cuenta durante la tramitación del instrumento urbanístico que se trate.

3. A la vista del “Documento de Referencia” el promotor elaborará el **“Informe de Sostenibilidad Ambiental”**, que formará parte integrante del expediente del instrumento urbanístico que se trate.
4. Incorporado el “Informe de Sostenibilidad Ambiental”, podrá acordarse por el Ayuntamiento la **aprobación inicial del instrumento urbanístico**, debiendo llevarse a cabo, simultáneo al trámite de información pública, la celebración de la llamada **“fase de consultas”**, en el modo que haya sido dispuesto por el órgano ambiental en el “Documento de Referencia”. Dichas consultas tendrán un plazo de 45 días.
5. El promotor deberá elaborar un **informe** valorando las alegaciones y el resultado de las consultas, expresando cuáles y cómo se han tomado en consideración para su incorporación al instrumento.
6. Previo a la aprobación definitiva del instrumento urbanístico y a petición del órgano sustantivo, el órgano ambiental, deberá elaborar una **“Memoria Ambiental”** (resolución equivalente a la Declaración de Impacto Ambiental) que contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta de aprobación definitiva.
7. Aprobado definitivamente el instrumento, el promotor deberá poner a disposición del órgano ambiental, de las Administraciones Públicas consultadas y del público en general, una **“Declaración”** sobre: modo en que se han integrado los aspectos ambientales en el instrumento; cómo se ha tenido en cuenta el informe de sostenibilidad y el resultado de las consultas; razones de la elección entre las distintas alternativas y las medidas adoptadas; y un resumen no técnico sobre dichos aspectos.

4. RÉGIMEN TRANSITORIO.

De conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, deberán ser objeto de evaluación ambiental estratégica los siguientes instrumentos:

a) Aquellos cuyo *“primer acto preparatorio formal”* haya tenido lugar después del 21 de julio de 2004 y que aún no dispongan de aprobación definitiva.

b) Aquellos cuyo *“primer acto preparatorio formal”* haya tenido lugar antes del 21 de julio de 2004 y que dos años después (21 de julio de 2006) no dispongan de aprobación definitiva, salvo que en este caso el órgano sustantivo (Ayuntamiento) justifique motivadamente que ello es inviable.

En relación con los instrumentos urbanísticos analizados en este informe, debe entenderse que la referencia al *“primer acto preparatorio formal”* coincide con el acto de aprobación inicial del plan que se trate, por ser éste el trámite en virtud del cual se manifiesta de un modo externo y con trascendencia jurídica la intención de promover la actividad que es propia de dichos instrumentos, que es la de ordenación del uso del suelo en sus distintas modalidades.

Murcia, a 20 de enero de 2007.

**EL DIRECTOR DE
LA GERENCIA DE URBANISMO**

**EL JEFE DEL SERVICIO DE
PROTECCIÓN AMBIENTAL**