

Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental (*)

Íñigo Lazcano Brotóns

Sumario: I. Introducción: la dificultad de precisar el ámbito de aplicación de la evaluación de planes en la CAPV. 1. El problema en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. 2. El ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. 3. El modelo adoptado para la CAPV por el Decreto 183/2003 de evaluación conjunta de impacto ambiental: A) La opción por los criterios usados en la normativa comunitaria. B) El concepto de zona ambientalmente sensible. C) La necesidad de evaluación conjunta en el supuesto de modificación de planes. D) La no inclusión de las excepciones previstas en la Directiva comunitaria. 4. Las escasas novedades aportadas a la cuestión por la Ley 9/2006, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.—II. Las previsiones de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, en la evaluación ambiental de planes. 1. Las categorías de planes previstos en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco: planes de ordenación estructural y planes de ordenación pormenorizada. 2. Los supuestos no problemáticos de sujeción a evaluación conjunta: PGOU y NNSS. 3. La evaluación de los Planes de Sectorización. 4. La polémica cuestión de la necesidad de evaluación de los Planes Parciales. A) Regulación legal. B) sobre La necesidad de evaluar los planes parciales en la STSJ PV de 14 de mayo de 2009. 5. Una breve referencia a la evaluación de planes especiales.—III. Sobre la necesidad de coordinar la evaluación ambiental de planes y la calificación global y pormenorizada de los usos. 1. La calificación de los usos y la fijación del marco de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. 2. La necesidad de evitar la duplicidad de evaluaciones.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

(*) Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación 07/04 de la Cátedra UNESCO de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental de la UPV/EHU.

I. Introducción: la dificultad de precisar el ámbito de aplicación de la evaluación de planes en la CAPV

1. El problema en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco

La CAPV, mediante la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (LMA), se adelantó a las exigencias de la normativa comunitaria y estatal al crear dentro de los modelos de evaluación de impacto que preveía, uno específicamente aplicable a determinados planes y programas: la llamada evaluación conjunta de impacto ambiental (ECIA) (1). El Anexo I de la LMA concretaba el listado de planes sometidos a dicho procedimiento evaluatorio: las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Territoriales Sectoriales y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial, los Planes Generales de Ordenación Urbana y sus modificaciones que afecten a suelo no urbanizable, las Normas Subsidiarias de planeamiento y sus modificaciones que afecten a suelo no urbanizable y los Planes Especiales y sus modificaciones que afecten a suelo no urbanizable.

La lista que establecía la LMA resultaba bastante taxativa, pero no cerrada del todo, sobre todo por esa referencia puntual a «cualquiera otros planes y programas con incidencia territorial». Además, la relación de planes expuestos planteaba ciertas dudas, dudas que no serían despejadas hasta que se procedió al desarrollo reglamentario de la ley.

Así, en primer lugar, la referencia concreta a esos tipos de planes solo parecía pensada para la primera elaboración de cada uno de ellos. Por lo que se refiere a las eventuales modificaciones, solo resultaban citadas en el caso de determinados planes urbanísticos (PGOU, NNSS y PE), pero no en los planes de ordenación territorial. A su vez, se planteaba la duda de qué sucedería en aquellos casos en los que se tramitara una revisión general del planeamiento en cuestión. Para todos estos supuestos, e incluso para las simples modificaciones puntuales de cualquiera de los planes de ordenación territorial, parecía resultar aplicable la previsión del art. 50 LMA, el cual sometía a evaluación conjunta los cambios o ampliaciones de los planes solamente si tuvieran «efectos negativos significativos en el medio ambiente». A tal efecto, se indicaba que, reglamentariamente, habría de establecerse el procedimiento para que el órgano competente para emitir la resolución administrativa que se adoptase para la realización o, en su caso, la autorización de los planes, determinase si los posible efectos negativos sobre el

(1) FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 32; GARRIDO CUENCA, N., «La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 5, 2004, p. 86.

medio ambiente derivados de dichos cambios o ampliaciones tienen dicho carácter significativo. Ese procedimiento reglamentario podría optar entre contemplar un estudio caso por caso del plan o, alternativamente, mediante el establecimiento previo de umbrales o criterios, debiendo tener en cuenta en este último caso los criterios de selección que se establecían en la normativa comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos (Anexo III Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo).

Por otro lado, la referencia contenida en la LMA a la afección al suelo no urbanizable como criterio de sometimiento a evaluación conjunta de impacto de los planes urbanísticos, parecía limitar esa intervención ambiental a aquellos casos en los que dicha afección se produce como consecuencia bien de la propia reclasificación del suelo no urbanizable en otra categoría de suelo, bien de un cambio en la regulación de los usos admitidos o prohibidos en esa clase de suelo. La redacción del Anexo I LMA permitía también varias interpretaciones sobre el alcance de esta sujeción a evaluación conjunta, pues no quedaba claro si la afección al suelo no urbanizable era un criterio también aplicable a la necesidad de evaluación de la primera elaboración o de la revisión general de uno de los planes citados (PGOU, NNSS y PE) o, por el contrario, tales reformas de planeamiento se regularían por lo ya expuesto en relación al art. 50 LMA. Así, por ejemplo, no resultaba claro a la luz de la LMA si la revisión general de un PGOU o de unas NNSS que no modificaran ni la clasificación ni el régimen de usos del suelo no urbanizable, estaría sometida a evaluación conjunta de impacto ambiental.

En la práctica todos estos problemas quedaron sin resolver en la ley, dado que la propia LMA estableció (en su disposición transitoria quinta) que el procedimiento de evaluación conjunta sería de aplicación a aquellos planes de los previstos «cuya tramitación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de las normas reglamentarias que regulen aquel procedimiento». Dicha norma reglamentaria sería el Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, norma cuya entrada en vigor se produjo el 5 de septiembre de 2003. La LMA había precisado más aún el alcance de la aplicación transitoria de la evaluación conjunta, al señalar que los planes cuya aprobación inicial se hubiera realizado con anterioridad a esa fecha tampoco estarían sometidos a evaluación conjunta (aunque, de manera un tanto enigmática, añadía que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50»).

Pero antes de analizar el contenido de este Decreto 183/2003, en lo referente a su ámbito de aplicación, hemos de tener en cuenta que, para las fechas en que el mismo fue dictado, ya se había aprobado la normativa comunitaria en la materia. Se trata de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Dicha norma estableció un sistema di-

ferente para determinar el objeto de la evaluación de planes, conocida doctrinalmente como evaluación ambiental estratégica.

2. El ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

Para la Directiva 2001/42/CE han de ser objeto de evaluación los planes y programas (2), así como sus modificaciones, «que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente». Se entienden incluidos los planes y programas: a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo «y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos» enumerados en la normativa comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos (Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE); y b) que atendiendo al efecto probable se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, por afectar a zonas que forman parte de la Red Natura 2000 (sean zonas de especial protección de aves —ZEPA—, lugares de importancia comunitaria —LIC— o zonas de especial conservación —ZEC—).

El sistema comunitario de evaluación de planes pivota, por lo tanto, sobre los posibles efectos ambientalmente significativos de los planes (no sobre su incidencia territorial (3)), en un amplio número de materias (y no solo en relación a los planes de ordenación del territorio urbano y rural o de utilización del suelo (4)) siempre que el plan constituya el marco en el que

(2) La Directiva 2001/42/CE se refiere a planes y programas: a) cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o gobierno; y b) que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas (art. 2.a). Según MORENO MOLINA, A.M., *Urbanismo y medio ambiente: Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo blanch, Valencia, 2008, pp. 332 y 333, la expresión «procedimiento legislativo», es un error deslizado a la hora de elaborar la versión española de la Directiva. Se debería haber dicho «procedimiento legal». Una interpretación literal rigurosa de la norma europea implicaría su aplicación solo a planes y programas que se aprobaran por ley (lo que dejaría fuera, por ejemplo, a los planes urbanísticos).

(3) GARCÍA URETA, A., «La evaluación de planes y programas», *leZ (Ingurugiroa eta Zuzenbidea-Ambiente y Derecho)*, 2, 2004, p. 51

(4) Indica MORENO MOLINA, *Urbanismo...*, op. cit., p. 333, que en los primeros borradores de la propuesta de directiva existía un anexo (que luego desaparecería en el texto definitivo) en el que, país a país, se relacionaban los listados de planes territoriales y urbanísticos afectados por la evaluación. Sobre la evolución de ese proceso de elaboración: ROSA MORENO, J., «Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria», *Noticias de la Unión Europea*, 190, 2000, pp. 138 a 148.

se va a establecer un futuro proyecto sometido o sometible a evaluación de impacto ambiental (5). A ello se añade la necesidad de evaluar los planes con posibles afecciones la Red Natura 2000. Aún así, la Directiva 2001/42/CE excepciona de la aplicación del procedimiento evaluatorio ciertas clases de planes: tanto a los que tengan como único objetivo el servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil, como a los de tipo financiero o presupuestario. También se establecen determinadas excepciones respecto a los planes y programas cofinanciados por la propia CE.

En ciertos supuestos la normativa comunitaria permite que sea la autoridad ambiental competente la que determine la necesidad de evaluación ambiental del plan si considera la probabilidad de que tenga efectos significativos en el medio ambiente. Se trata de planes que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local, o de la introducción de modificaciones menores en cualquiera de los planes sujetos, o bien de planes y programas distintos de los que cumplan las exigencia del art. 2 de la Directiva 2001/42/CE (por ejemplo, la elaboración de un plan que no sea exigido por norma alguna). En estos casos, el estudio podrá ser, bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos (teniendo en cuenta los criterios pertinentes que establece el propio Anexo II de la Directiva 2001/42/CE (6)).

3. El modelo adoptado para la CAPV por el Decreto 183/2003 de evaluación conjunta de impacto ambiental

A) LA OPCIÓN POR LOS CRITERIOS USADOS EN LA NORMATIVA COMUNITARIA

En esta tesitura, cuando se elabora la norma reglamentaria de desarrollo del procedimiento de evaluación conjunta previsto en la LMA, se plantea un claro dilema: el reglamento ha de desarrollar una ley que

(5) Aunque, como afirma CUYÁS PALAZÓN, M. M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007, p. 311, la duda se plantea sobre la siguiente cuestión: ¿Se refiere a un establecimiento cierto, o a un establecimiento posible o plausible? ¿Debe contener expresamente la previsión de ubicación de un proyecto de los fijados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE o es suficiente que admita en un futuro su posible ubicación?

(6) Que son muy variados y que se dividen entre las características de los propios planes y programas (considerando en particular, la medida en la que establecen un marco para proyectos y actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o la asignación de recursos; el grado en el que influyen en otros planes y programas —incluidos los que estén jerarquizados—; la pertinencia de los mismos para la integración de aspectos ambientales con objeto de promover el desarrollo sostenible; etc.) y las características de los efectos y de la zona de influencia probable (la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos, el carácter acumulativo de los mismos, su naturaleza transfronteriza, los riesgos para la salud humana o el medio ambiente, el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada, etc.).

no se adapta en lo esencial, en cuanto al objeto de la evaluación de planes, a las exigencias de la normativa comunitaria. Aunque el principio de primacía del ordenamiento comunitario y el efecto útil de sus normas pudieran servir para resolver este problema, permitiendo que el reglamento se adaptase a las obligaciones de la Directiva 2001/42/CE, más allá de lo establecido en la LMA, la cuestión es algo más compleja. En el momento en que el reglamento entra en vigor (el 5 de septiembre de 2003), no ha finalizado aún la fecha límite de transposición de la Directiva al ordenamiento interno (el 21 de julio de 2004), por lo que hubiera sido técnicamente posible dictar un Decreto exclusivamente adaptado al dictado de la LMA. Sin embargo, una norma de desarrollo de esas características hubiera tropezado en breve plazo de frente con las exigencias del ordenamiento comunitario (7), por lo que se redactó, de manera bastante hábil e inteligente, un reglamento del procedimiento de evaluación conjunta que trató de acomodar, modular o extender las previsiones iniciales de la LMA a las obligaciones que habrían de surgir de la Directiva 2001/42/CE a partir de su fecha límite de transposición.

El Decreto 183/2003, de 22 de julio, al referirse al ámbito de aplicación de la evaluación conjunta de impacto ambiental, comienza manteniendo la relación de planes enumerados en la LMA: Directrices de Ordenación del Territorio, Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Sectoriales y, en la medida en que afecten a suelo no urbanizable, Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento y Planes Especiales (así como las modificaciones de estos tres últimos). Simultáneamente, se aprovecha la referencia que la LMA hace a «otros planes y programas con incidencia territorial», para indicar que por estos se entienden:

- a) Los que se elaboren con respecto a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la ges-

(7) Aunque, para MORENO MOLINA, *Urbanismo...*, op. cit., pp. 337 y 338, «si un determinado Estado miembro no concreta qué tipos de planes y programas deben someterse a una evaluación, y la directiva no es incorporada en dicho Estado, podría mantenerse que en ese caso no podría desplegar su efecto directo, pues se estaría en una suerte de indeterminación de su ámbito material de aplicación, que es uno de los requisitos imprescindibles para que, según la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, nazca el efecto directo». Por eso estima que frente a los planes aprobados inicialmente en el Estado entre el 21 de julio de 2004 (fecha límite de transposición de la Directiva) y el 31 de abril de 2006 (fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2006) sin evaluación estratégica, no cabría invocar con éxito el efecto directo de la Directiva comunitaria. En contra de esta postura, reclamando el efecto directo y el carácter directamente aplicable de la Directiva 2001/42/CE desde que finaliza su plazo de transposición: ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., «La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial», *Revista Aranzadi de Administración Pública*, 27, 2005, p. 194, nota 18; AGUDO GONZÁLEZ, J., «Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11, 2007, p. 92 (basándose este autor en las SSTs de 7 de julio de 2004, Ar. 6506, y de 15 de marzo de 2006, Ar. 2308) y VERDU AMORÓS, M., *Ámbito de Aplicación y Procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 107 a 108 y 129 a 130.

tión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, o la utilización del suelo y de los recursos naturales «y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación vigente en la materia».

- b) Los que, sin tener relación directa con la gestión del lugar, puedan afectar a alguno de los lugares de la Red Natura 2000, propuestos o designados al amparo de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres (ZEPA) o de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre (LIC y ZEC) (8).
- c) Los que puedan afectar a alguno de los humedales de importancia internacional de la lista del Convenio de Ramsar (9).
- d) Los que puedan afectar al resto de zonas ambientalmente sensibles de la CAPV, que se establecen en la LMA.

Como puede observarse, el Decreto 183/2003, interpretando de manera muy amplia la extensión del concepto planes y programas «con incidencia territorial» (10), aprovecha la situación para introducir como relevante el criterio de los «efectos significativos en el medio ambiente» de la Directiva 2001/42/CE. E, incluso va más allá que ésta, no sólo porque cuando se refiere a los planes que establezcan el marco de futuros proyectos evaluables incluya materias que no venían reflejadas en la normativa comunitaria (la ganadería y la utilización de los recursos naturales), sino sobre todo porque a las posible afecciones a los lugares de la Red Natura 2000, añade las que se pudieran producir sobre los humedales de carácter internacional y sobre el resto de zonas ambientalmente sensibles (y puede que algunas de estas dos últimas categorías, sobre todo la segunda, no se solape territorialmente con ninguna de las diferentes zonas que formen la Red Natura 2000). En cualquier caso, y aquí el Decreto 183/2003 solventa algunas de las incógnitas de la LMA, la evalua-

(8) Aunque la obligatoria evaluación de dichos planes no está subordinada a la fecha de transposición de la Directiva 2001/42/CE. Ver: LAZCANO BROTONS, I. y GARCÍA URETA, A., «Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 8, 2005, pp. 125 a 133.

(9) En la CAPV, la lista de humedales del Convenio de Ramsar es la siguiente: Urdaibai (en Bizkaia), Txingudi (en Gipuzkoa) y Salburua, las colas del embalse de Ullibarri Gamboa, las Lagunas de Laguardia y las Salinas de Añana-Lago de Caicedo (en Alava). De esta relación solamente las Salinas de Añana no forman parte de la Red Natura 2000.

(10) Criterio que, por sí mismo, no cumpliría las exigencias de la normativa comunitarias, la cual se basa en la pauta de los efectos ambientales, no en la incidencia en el territorio, LASAGABASTER, I., GARCÍA URETA A. y LAZCANO, I., *Derecho Ambiental. Parte General*, Lete-IVAP, Bilbao, 2.ª ed., 2007, p. 238.

ción conjunta de todos estos planes se exige tanto para su primera formulación, como para su revisión general (11).

B) EL CONCEPTO DE ZONA AMBIENTALMENTE SENSIBLE

En la nueva regulación dada por el Decreto 183/2003 (a salvo —por ahora— de la interpretación que se tenga que dar a los planes que constituyan el marco de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental), ni las referencias a la Red Natura 2000, ni a los humedales internacionales protegidos por el Convenio de Ramsar plantean numerosas incógnitas. No sucede lo mismo con la categoría del «resto de zonas ambientalmente sensibles», que merece una explicación más detallada.

La LMA entiende por zona ambientalmente sensible aquel espacio que «por sus especiales características en cuanto a valores ambientales contenidos y fragilidad de los mismos sea susceptible de un mayor deterioro ambiental» (12). Dos son, por lo tanto, los rasgos que caracterizan *a priori* este concepto de zona ambientalmente sensible: su valor ambiental y su fragilidad. Pero como estos criterios delimitadores resultarían, de aplicarse directamente, sumamente indefinidos y ambiguos, la LMA establece varias determinaciones que sirven para concretar dichas zonas. Además indica que, a los efectos de lo dispuesto en el capítulo sobre la evaluación ambiental de la LMA, se exceptúa el territorio clasificado como suelo urbano de la categoría de zona ambientalmente sensible (13).

Han de entenderse incluidos en el concepto de zona ambientalmente sensible al menos los siguientes espacios (14):

- 1) el dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección;
- 2) el dominio público hidráulico que incluye los cauces naturales de corriente continua, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos;

(11) Lo que viene a limitar el alcance del art. 50 LMA que, en el caso de cambio o ampliación de planes hubiera permitido que reglamentariamente se fijara una solución caso por caso, lo que ya no es posible tratándose de una revisión general del plan en cuestión.

(12) Art. 51.1 LMA

(13) Art. 51.2 LMA. Ha de observarse que lo que se afirma es que el suelo urbano no puede ser considerado zona ambientalmente sensible. Esto no quiere decir necesariamente que los planes urbanísticos que afecten a suelo urbano estén siempre excluidos de evaluación conjunta, pues existe al menos otro criterio diferente para que exista esa obligación (que el plan constituya el marco de un futuro proyecto sometido a evaluación de impacto).

(14) Art. 51.2 LMA

- 3) las áreas pertenecientes a la zona de policía y zona de servidumbre de márgenes siempre y cuando se encuentren catalogadas;
- 4) las áreas de recarga de acuíferos, así como zonas que presenten vulnerabilidad a la contaminación de los mismos, siempre y cuando se encuentren catalogadas;
- 5) las áreas o enclaves de elevado interés naturalístico siempre y cuando se encuentren catalogadas; y
- 6) las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico artístico, incluyéndose su entorno.

De esta enumeración de diferentes áreas espaciales, tal y como está redactada, puede concluirse que mientras que los dos primeros tipos de espacios aludidos se consideran incondicionalmente como zonas ambientalmente sensibles, sin depender de ningún otro factor (siempre lo serán), los restantes lugares mencionados sólo constituirán tales zonas si se incluyen en el catálogo (en su totalidad, o en la parte de los mismos que se incluya), a los efectos previstos en esta ley (15). La aprobación del catálogo de zonas ambientalmente sensibles corresponde al Gobierno Vasco, a propuesta del órgano ambiental y previo informe de la Comisión Ambiental del País Vasco (16).

Aunque, en principio, no se exija el requisito de la previa catalogación para considerar como zonas ambientalmente sensibles ni al dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección, ni al dominio público hidráulico (incluyendo los cauces naturales de corriente continua, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos), parece lógico defender que, por razones de seguridad jurídica y publicidad de las actuaciones administrativas, formalmente se incluyesen también tales espacios en el catálogo. El único problema que podría plantearse es el de la inexistencia, en bastantes casos, de un deslinde efectivo (definitivo o, al menos, provisional). Ello obligaría a un

(15) En realidad, solamente existen en la ley dos referencias a los efectos derivados de que un espacio sea catalogado como zona ambientalmente sensible: 1) En primer lugar, el art. 51.2 LMA nos define esas áreas «a efectos de la aplicación de este capítulo», si bien en ese capítulo (el II del Título III, referente a la «Evaluación de Impacto Ambiental») no existe referencia concreta alguna a las mismas, al margen de lo explicado con respecto a su delimitación. La referencia se contiene, no obstante y de manera reiterada, en el Anexo I.B, al constituir el criterio de ubicación en base al cual ciertos proyectos o actividades están sometidas a evaluación de impacto ambiental individualizada (por ejemplo, en los apartados 3.4, 3.7, 5.2 a 5.8, 6.4, 7.5 a 7.7, 8.3, 10.1, 11.2, 11.4 a 11.6, 11.8 y 11.9, 12, 13, 15 a 18, 20 a 24). 2) La otra alusión a estas zonas se halla en el art. 113.3 de la LMA al considerar la realización en zonas sensibles de los hechos tipificados como «circunstancia agravante» a la hora de calificar la comisión de hechos tipificados en la LMA como infracciones y graduar la sanción correspondiente (art. 113.1 LMA). La consideración de estas zonas a la hora de valorar su afección a las mismas en la elaboración o modificación de planes y programas, y su correspondiente sometimiento al procedimiento de evaluación conjunta, sería el tercer efecto que legalmente se les reconoce.

(16) Art. 51.3 LMA

análisis casuístico de la zona afectada, e incluso a adoptar decisiones basadas en la mera apariencia provisional del lugar (lo que, por otra parte, revela la importancia de la participación de la Administración competente en materia de costas y de aguas, en las diversas fases de consultas, incluso previas, que prevé el procedimiento de evaluación de planes y programas).

Aún no ha sido aprobado el catálogo de zonas ambientalmente sensibles. Según la LMA «en tanto en cuanto no se proceda a la aprobación del catálogo (...) se considerarán zonas ambientalmente sensibles las incluidas en la Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco como áreas de interés naturalístico y sometidas, en todo caso, al régimen de usos en ellas previsto» (17). Hay pues en este precepto dos mandatos: el de considerar que, en tanto en cuanto no se apruebe el catálogo, las zonas ambientalmente sensibles se identifican con lo que la Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) denomina áreas de interés naturalístico (18) y —por otra parte— la difícil expresión de que, transitoriamente, estas zonas se someten «en todo caso», al régimen de usos en ellas previsto. La regulación expuesta no parece del todo adecuada. Ha de tenerse en cuenta que, curiosamente, dentro de esas áreas de interés naturalístico previstas en las Directrices de Ordenación del Territorio (Anexo 3 del capítulo 21) no se incluían las zonas que ya habían sido declaradas Parque Natural, Biotopo Protegido o Reserva de la Biosfera con anterioridad a la aprobación de las propias Directrices. A lo sumo se hallan zonas que, o han sido ya declaradas espacios naturales protegidos con posterioridad a las Directrices (Izki, Inurritza, Pagoeta, Gaztelugatxe o Aizkorri, por ejemplo) o en un futuro próximo pueden ser así declaradas. Todo esto significa que, con la LMA en la mano y a fecha de hoy, ni Urdaibai, ni Urkiola, ni Gorbeia, ni Valderejo, entre otras zonas, podrían ser catalogadas como zonas ambientalmente sensibles, lo que evidentemente es una grave incongruencia. Por lo tanto, esta regulación no puede interpretarse en ese puro sentido literal, resultando evidente que todos los tipos de espacios protegidos en la CAPV (Reserva de la Biosfera, Parques Naturales, Biotopos Protegidos, e incluso, árboles singulares) han de enten-

(17) DT 3.^a LMA.

(18) En este punto la LMA presenta una notable confusión al aludir a estas zonas en relación a los apartados 2.c y 2.d del listado de espacios anteriormente referido en el art. 51 (esto es, a las áreas de recarga de acuíferos, así como zonas que presenten vulnerabilidad a la contaminación de los mismos, y a las áreas o enclaves de elevado interés naturalístico). Tendría que haberse referido también, al menos, al último inciso del apartado 2.b (áreas pertenecientes a la zona de policía y zona de servidumbre de márgenes). También los espacios de los apartados 2.a y 2.b —en este caso el primer inciso— del art. 51 LMA (dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección; y dominio público hidráulico que incluye los cauces naturales de corriente continua, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos) han de considerarse zonas ambientalmente sensibles incluso antes de elaborado el catálogo correspondiente.

derse incluidos en la categoría de zonas ambientalmente sensibles, aunque formalmente no se haya aprobado aún el catálogo. El propio texto del Decreto 183/2003 va en esa dirección, al mencionar a la Red Natura 2000, a los humedales de Ramsar y al «resto» de zonas ambientalmente sensibles. Esto es, aquellas zonas (y no se ve por qué razón solo ellas) ya son zonas ambientalmente sensibles, aunque no se haya aprobado el catálogo. La cuestión a plantear entonces sería la de si se debería extender esta categorización a otros bienes del patrimonio histórico formalmente declarados (como bienes de interés cultural, al amparo de la Ley del Patrimonio Cultural Vasco) o, incluso, a ciertas realidades naturales relevantes reconocidas por el propio Gobierno Vasco, aunque carentes de un respaldo normativo explícito (por ejemplo, las zonas incluidas en el Catálogo de Paisajes Sobresalientes de la CAPV).

C) LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN CONJUNTA EN EL SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DE PLANES

Como hemos señalado, el Decreto 183/2003 obliga a aplicar la evaluación conjunta de planes (de los citados expresamente y de los que se han considerado «planes y programas con incidencia territorial»), tanto en su primera formulación como en las posibles revisiones generales de los mismos. La modificación puntual de todos los planes solo se somete a evaluación conjunta si de la misma pueden derivarse efectos negativos sobre el medio ambiente. En el juego de alternativas reflejado en la LMA, la norma reglamentaria de desarrollo opta por un listado basado en criterios (no en umbrales), y no por una decisión caso por caso a determinar por el órgano ambiental. De ahí que, en vez de establecer el procedimiento para que el órgano administrativo competente para emitir la resolución administrativa que se adoptase para la realización o, en su caso, la autorización de los planes, determinase si los posible efectos negativos sobre el medio ambiente derivados de dichos cambios o ampliaciones tienen dicho carácter significativo, sea el propio Decreto 183/2003 el que fije de manera concreta los elementos que dotan al cambio de efectos ambientales negativos significativos.

Así, reglamentariamente se considera que tales efectos negativos significativos se producen cuando la propia modificación del plan: a) afecte a suelo no urbanizable (esto es, extiende a la modificación de los planes de ordenación territorial esta exigencia de evaluación que la LMA solo había reservado a determinados planes urbanísticos), b) afecte a alguna zona ambientalmente sensible; y c) establezca el marco para la autorización futura de proyectos sometidos a evaluación de impacto. Estos aspectos han de predicarse de la propia modificación planteada, no del

contenido previo del plan, el cual —de haber concurrido estos elementos y resultar temporalmente de aplicación el Decreto 183/2003— habrá sido evaluado ya en su momento.

D) LA NO INCLUSIÓN DE LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN LA DIRECTIVA COMUNITARIA

Un último aspecto a valorar del Decreto 183/2003 es la no inclusión de ninguna de las excepciones, previstas con carácter general en la normativa comunitaria, a la obligación de evaluación de planes y programas. En algunos casos, la omisión es acertada, dada la ausencia de competencias autonómicas en la materia (por ejemplo, en planes que tengan como objetivo la defensa nacional). En otros, la propia Directiva 2001/42/CE puede constituir el marco jurídico que establece la inaplicabilidad de la normativa evaluatoria (así, cuando excluye de este procedimiento a determinados planes cofinanciados por la propia Comunidad Europea). Sin embargo hay supuestos en los que esta falta de referencia podría ser interpretada en el sentido de no excluir de evaluación conjunta determinados tipos de planes que, a través del propio Decreto 183/2003, podrían haberlo sido (por ejemplo, los planes de protección civil en caso de emergencia o los de tipo financiero o presupuestario).

En este último sentido hay que interpretar también la ausencia de referencias a la posibilidad de que el órgano ambiental valore casuísticamente si determinados planes han de ser objeto de evaluación. Nos estamos refiriendo a los supuestos de zonas pequeñas a nivel local, modificaciones menores de planes y programas, y a los planes diferentes de los relatados en el art. 2.ª de la Directiva 2001/42/CE. Al haberse optado en el reglamento vasco por un sistema de listado de planes (y modificaciones) sometidos a evaluación, ninguna de las tres circunstancias permitirían excluir el procedimiento instaurado. El hecho de que una modificación fuera menor o que un plan (o su modificación) afectara a un espacio territorial de reducidas dimensiones no constituyen causas suficientes para excluir el trámite de evaluación conjunta (19). Y ello se corrobora en el hecho de que en ningún momento se regula el procedimiento administrativo tendente a declarar dicha exclusión. No podría el órgano ambiental (ni el sustantivo) dictar una resolución ad hoc eximiendo de evaluación a un plan sujeto a la misma por concurrir esas circunstancias previstas en la Directiva 2001/42/CE.

(19) Ver: NIETO MORENO, J.E., «La transposición de la Directiva 2001/42/CE: modelos y cuestiones abiertas», en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 185.

4. Las escasas novedades aportadas a la cuestión por la Ley 9/2006, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que transpone al ordenamiento español la Directiva 2001/42/CE y que tiene carácter básico, no va a afectar en lo fundamental al ámbito de aplicación de la evaluación conjunta de impacto ambiental (sí a otros importantes elementos de la misma desde un punto de vista procedimental). Las novedades, con respecto a la normativa comunitaria preexistente, resultan ser muy escasas en el tema que estamos tratando (20). Cuando se definen las materias en las que han de evaluarse los planes que fueran marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto, se añaden a las de la Directiva 2001/42/CE, la ganadería (21), la acuicultura, la minería y la ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Por otra parte, esta legislación básica estatal reproduce casi íntegramente los supuestos que excepcionan tanto de manera general, como mediante decisiones del órgano ambiental, determinados tipos de planes y programas (22). El carácter básico de la ley no impide que la CAPV haya omitido todas estas excepciones, lo que ampliaría el ámbito de la evaluación conjunta de impacto respecto a lo previsto tanto en la normativa comunitaria como estatal, y podría ser jurídicamente justificado como norma adicional de protección del medio ambiente (con el alcance que en líneas anteriores hemos dado a dicha omisión).

II. Las previsiones de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, en la evaluación ambiental de planes

La aprobación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSUPV) trajo ciertas novedades en materia de evaluación ambiental de planes urbanísticos. En dicha norma legal se contienen referencias directas a la necesidad o innecesariedad de evaluación de determinados tipos

(20) De hecho se ha llegado a hablar de la misma como una especie de ley-directiva, que tendría que ser incorporada o transpuesta por las CCAA. *Vid.* MORENO MOLINA, *Urbanismo...*, *op. cit.*, p. 346.

(21) Actividad a la que ya se había referido, en el ámbito de la CAPV, el Decreto 183/2003.

(22) Aunque la utilización del criterio «planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial» resulta disconforme con el criterio sostenido por la Comisión (Documento de la Dirección General de la Comisión Europea, «Aplicación de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente») que pone el énfasis no en la superficie de la zona sino en los efectos significativos en el medio ambiente. Ver: VERDÚ AMORÓS, *op. cit.*, p. 65.

de planes. En otros casos, a la hora de señalar la documentación constitutiva de ciertas clases de planes urbanísticos, la LSUPV hace alusión directa a la necesidad de incorporar el informe definitivo de impacto ambiental sobre el mismo, lo que implica que el legislador ha entendido ese tipo de planes como evaluables. En los siguientes apartados se va a exponer, de manera sucinta, los diferentes tipos de planes previstos en la LSUPV y a analizar la posible sujeción de cada uno de ellos a evaluación ambiental en su procedimiento de tramitación, adelantando que existen ciertas incongruencias entre el modelo que resulta de la normativa sectorial de evaluación de planes y el que establece la LSUPV respecto de qué planes se hallan sometidos a la misma, como los órganos judiciales han tenido en ocasiones que resolver (en particular, en el caso de planes parciales).

1. Las categorías de planes previstos en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco: planes de ordenación estructural y planes de ordenación pormenorizada

En la LSUPV los planes se clasifican en función de si su objeto es realizar la ordenación estructural de un municipio o, por el contrario, ordenar pormenorizadamente un determinado ámbito (área en suelo urbano y sector en el suelo urbanizable). Son planes de ordenación estructural: a) Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU); b) Los Planes de compatibilización de planeamiento general; y c) Los Planes de Sectorización (PS) (23). La relación de planes de ordenación pormenorizada es la siguiente: a) Planes Parciales (PP), que realizan la ordenación pormenorizada en sectores de suelo urbanizable; b) Planes Especiales (PE) de ordenación urbana, que hacen lo mismo en áreas de suelo urbano; c) Planes Especiales (PE) que se dictan en relación a objetos concretos y determinados en la ley (la ordenación del litoral, la protección y mejora del paisaje y del medio natural, la mejora y renovación urbana, etc.) (24).

A través del planeamiento se establece la ordenación urbanística, la cual consiste en organizar las determinaciones de carácter urbanístico del suelo en su dimensión tanto espacial como temporal (25). Estas determinaciones pueden ser muy variadas, desde clasificar la totalidad del suelo del municipio en una de las tres categorías existentes en la LSUPV (urbano, urbanizable y no urbanizable), hasta señalar las edificabilidades máximas y mínimas en determinados zonas según el tipo de suelo (ur-

(23) Art. 59.1 LSUPV.

(24) Art. 59.2 LSUPV.

(25) Art. 50.1 LSUPV.

bano y urbanizable), pasando por calificar el término municipal dividiéndolo en zonas de distinta utilización (uso residencial, uso industrial, uso terciario, etc.) o por fijar temporalmente el orden de las actuaciones urbanísticas a realizar. Pero la ordenación recoge muchas veces también aspectos muy puntuales. Por este motivo la LSUPV distingue entre dos clases de ordenación urbanística: la estructural y la pormenorizada (26).

La ordenación urbanística estructural comprende unas determinaciones generales para la totalidad del término municipal y otras específicas solo para determinados tipos de suelo. La ordenación urbanística estructural se concibe como el conjunto de decisiones urbanísticas esenciales que debe incluir el planeamiento general y que solo podrían ser alteradas mediante una reforma de dicho planeamiento (no a través de los instrumentos de desarrollo del mismo). Entre las determinaciones generales para todo el municipio se incluyen (27): a) La estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo. b) La clasificación del suelo en todo el término municipal en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, distinguiendo en el suelo urbanizable el suelo sectorizado del no sectorizado. c) La calificación global con la división de la totalidad del suelo en zonas (residencial, industrial, terciaria, etc.), distinguiendo, además, entre zonas de uso público y zonas de uso privado. d) La fijación de plazos para la elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo y para la programación del suelo. e) Las directrices de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales y artificiales, en especial los relativos al patrimonio cultural (teniendo que delimitar los núcleos históricos existentes a los efectos de su conservación y los ámbitos degradados a los efectos de su rehabilitación o regeneración (28).) f) La determinación de la red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico (dicha red está constituida, en particular, por los espacios libres, zonas verdes, los equipamientos colectivos públicos y privados —educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, de transporte, etc.—, y las infraestructuras y redes de comunicación al servicio de más de un ámbito de planeamiento) (29). g) Las determinaciones precisas para garantizar el cumplimiento de los estándares y cuantías mínimas de viviendas de protección pública. h) Los criterios que permitan reconsiderar en detalle la delimitación de los ámbitos espaciales de la clasificación del suelo, de las áreas y de los sectores, sin que ello suponga modificación de la ordenación estructural.

(26) Art. 50.3 LSUPV.

(27) Art. 53.1 LSUPV.

(28) Art. 55.1.b LSUPV.

(29) Art. 54 LSUPV.

También fija la LSPUV qué ha de entenderse por ordenación estructural en suelo urbano y urbanizable sectorizado (30); en suelo urbanizable no sectorizado (31); e incluso en suelo no urbanizable (32).

Por su parte, la ordenación urbanística pormenorizada incluye las determinaciones necesarias para completar el marco general de la ordenación estructural (33). La LSUPV las define, pero en una lista que no es cerrada. Entre tales determinaciones hay que destacar: la definición de los sistemas locales (cuya red está constituida por los mismos elementos que la red de sistemas generales —espacios libres, equipamientos colectivos, etc.—, pero, a diferencia de aquélla, adscrita al uso y servicio predominante de los residentes en un área o sector concreto (34)), la división del suelo urbano en consolidado y no consolidado, la determinación en suelo urbano de los solares y las parcelas que puedan ser edificados en actuaciones aisladas, los elementos básicos definitorios de construcciones y edificaciones (alturas, número de plantas, vuelos, aparcamientos, etc.), alineaciones y rasantes, etc. (35).

En caso de contradicción entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada, prevalecerá la ordenación estructural establecida en el PGOU (36). Las determinaciones de la ordenación urbanística pormenorizada tendrán el rango jerárquico propio del correspondiente planeamiento de desarrollo (37). Las determinaciones de la ordenación

(30) Art. 53.2 LSUPV: a) La delimitación de su perímetro. b) La determinación en suelo urbano de las áreas cuya ordenación se remita a Plan Especial, y en suelo urbanizable de los sectores cuya ordenación se remita a Plan Parcial. c) La fijación de la edificabilidad urbanística, del uso característico y de los usos compatibles que se prevean, con indicación del porcentaje máximo de edificabilidad urbanística correspondiente a estos últimos. d) La definición de las características básicas de los sistemas locales y las condiciones mínimas de la urbanización, incluida, para el suelo urbanizable, la conexión y el refuerzo de infraestructuras existentes

(31) Art. 53.3 LSUPV: a) Los criterios mínimos para la delimitación de sectores. b) Las conexiones con las infraestructuras y con la red de sistemas generales existentes o previstos. c) La asignación de los usos incompatibles o prohibidos y de los usos autorizables o de posible implantación. d) La delimitación, cuando proceda, de reservas de suelo con destino al patrimonio público de suelo.

(32) Art. 53.4 LSUPV: a) La calificación del suelo, con la incorporación de las categorías previstas para el mismo en los instrumentos de ordenación territorial y con la adición, en su caso, de las subcategorías de ordenación que el PGOU considere adecuadas. b) La ordenación del suelo no urbanizable con la previsión de los usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada una de las categorías propias del mismo. c) La delimitación de los núcleos rurales, estableciendo los criterios de su ordenación a través del planeamiento especial. d) La determinación de las dotaciones e infraestructuras públicas de necesaria implantación en el suelo no urbanizable, con indicación de sus parámetros básicos. e) La delimitación, cuando proceda, de reservas de suelo con destino al patrimonio público de suelo.

(33) Art. 56.2 LSUPV.

(34) Art. 57.1 LSUPV.

(35) Art. 56.1 LSUPV.

(36) Art. 58.4 LSUPV.

(37) Art. 58.2 LSUPV.

pormenorizada no podrán contravenir las determinaciones de la ordenación estructural, salvo la previa o simultánea modificación o revisión del correspondiente PGOU (38). Estos criterios resuelven de manera sencilla los conflictos entre, por un lado, el PGOU y, por el otro, los PP y los PE, que son los instrumentos de planeamiento más habituales.

Pero la LSUPV también establece que las determinaciones de la ordenación urbanística de carácter estructural tendrán el rango jerárquico propio del PGOU y que el resto de las determinaciones contenidas en el PGOU tendrá el rango de la ordenación pormenorizada (39). Con ello se está diciendo que no todo lo que contiene el PGOU es ordenación estructural y que las determinaciones de ordenación pormenorizada que pudiera contener el PGOU (en determinados tipos de suelo) sí podrían ser modificadas por el correspondiente plan de ordenación pormenorizada (PP o PE). Por eso establece la ley que el PGOU ha de identificar y distinguir expresamente las determinaciones que, aun formando parte de su contenido, correspondan a la función del planeamiento de ordenación pormenorizada (40). En consecuencia, la relación entre planes no se soluciona a base de un simple criterio general de jerarquía entre los mismos, sino en función del tipo de determinación (estructural o pormenorizada) de que se trate. En el primer caso primará la jerarquía del PGOU. En el segundo, el elemento fundamental será el criterio cronológico (cuál es la determinación más reciente en el tiempo). Todo ello, claro está, sin perjuicio de otros criterios interpretativos más adecuados (la relación norma general-norma especial, por ejemplo). Se produce así una cierta flexibilización del contenido del PGOU que puede plantear algunos problemas desde el punto de la evaluación estratégica de sus modificaciones (41).

2. Los supuestos no problemáticos de sujeción a evaluación conjunta: PGOU y NNSS

La primera elaboración de un PGOU, esto es que un Ayuntamiento que carece del mismo pretenda dotarse de dicho instrumento de planeamiento, y sus posibles revisiones generales están claramente sometidas al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, a la luz

(38) Art. 58.3 LSUPV.

(39) Art. 58.1 LSUPV.

(40) Art. 103.2 LSUPV.

(41) Sobre todo cuando se establece una conexión entre la modificación de la ordenación pormenorizada contenida en el PGOU y la posible figura del agente urbanizador que insta esa modificación de manera particular, como señala BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, p. 137.

de la normativa que hemos analizado en páginas anteriores (LMA y Decreto 183/2003). Si se trata de modificaciones puntuales del PGOU ha de tenerse en cuenta que, en aplicación del Decreto 183/2003, dicha evaluación conjunta sería obligatoria si la modificación afectase al suelo clasificado como no urbanizable (a su delimitación o al régimen de usos en el mismo), a una zona ambientalmente sensible o si tal modificación estableciera el marco para la autorización futura de proyectos sometidos a evaluación de impacto, lo que exigirá analizar la superficie a transformar como consecuencia de las previsiones urbanizadoras, la calificación global y la pormenorizada de los usos que se incorporen, así como las previsiones de nuevas dotaciones e infraestructuras (o ampliación de las existentes) que prevea, a la luz de lo que establezca la normativa sobre evaluación de proyectos en sus Anexos.

Además de tales casos, en aplicación de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 2008 (42), cuando la modificación puntual que se prevea incluya una actuación urbanística que conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al veinte por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial (43), ello obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación urbanística, lo que implicará la necesaria revisión general del plan y, por ende, su sujeción a evaluación conjunta.

Esta misma regulación es aplicable a las Normas Subsidiarias de planeamiento, aunque como instrumento diferenciado de planeamiento estructural no estén expresamente previstas en la LSUPV, salvo en sus disposiciones transitorias. El régimen transitorio de aplicación de la ley prevé la vigencia de las ya aprobadas definitivamente antes de su entrada en vigor, así como la necesidad de modular la aplicabilidad a todos los PGOU y Normas Subsidiarias de determinados estándares: de vivienda de protección pública, de edificabilidad, etc. (44), en función de la existencia o no de ordenación pormenorizada. La adaptación total a la ley ha de hacerse en un plazo máximo de ocho años. Pero no se establece la taxativa sustitución de todas las Normas Subsidiarias por PGOU, sino que es viable, incluso después de entrada en vigor la LSUPV, llevar a cabo tanto una revisión como modificaciones puntuales de Normas Subsidiarias (45). En tal caso, ha de procederse a la evaluación conjunta en

(42) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLR de 2008).

(43) Art. 15.6 y Disposición Transitoria 4.ª TRLR 2008.

(44) Disposición Transitoria 2.ª, 1 LSUPV.

(45) No compartimos la opinión de SÁNCHEZ SANTOS, J., «Interrelación del control preventivo ambiental con el procedimiento aprobatorio de planes urbanísticos y de ordenación territorial», en

los mismos términos que han sido expuestos para los PGOU. Por eso, en la documentación del PGOU (46) (y en la de las Normas Subsidiarias), junto a la Memoria informativa y justificativa del planeamiento, a los planes de información, de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada, y al estudio de viabilidad económico-financiera, ha de adjuntarse la «memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental, que, asimismo, deberá motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible, considerando la capacidad de acogida de los suelos para el cumplimiento de las previsiones contenidas en el plan» (47).

3. La evaluación de los Planes de Sectorización

Los planes de sectorización son los instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones de la ordenación urbanística estructural para acometer la transformación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado (48). A estos efectos, completan la ordenación del PGOU sobre el ámbito de ese tipo de suelo objeto de una iniciativa de transformación. Entre otras cosas el plan de sectorización debe ser coherente con las estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio y resolver la adecuada integración de la nueva propuesta urbanística en la estructura de ordenación municipal definida por

SANCHEZ GOYANES, E. (dir.) y ETXEZARRETA VILLALUENGA, J.C. (coord.), *Derecho Urbanístico del País Vasco*, La Ley, Madrid, 2008, p., 497, quien afirma que las previsiones de la LMA y del Decreto 183/2003 sobre las Normas Subsidiarias han sido derogados, al desaparecer esta figura de planeamiento en la LSUPV.

(46) Art. 62.1.b LSUPV

(47) Más dudosa es la situación de los llamados en la LSUPV planes de compatibilización del planeamiento general (art. 59.1.b LSUPV) que pueden aprobarse «cuando las características y necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de varios términos municipales hagan necesario coordinar la ordenación estructural de los planes generales afectados, y en defecto de un instrumento de ordenación territorial que lo realice» (art. 63.1 LSUPV). Aunque la ley (art. 63.3 LSUPV) establezca que su contenido se formalizará, con carácter mínimo, en similares documentos que los previstos para el PGOU, si bien referidos exclusivamente al ámbito objeto de la compatibilización, se precisa que «con la excepción del estudio de sostenibilidad», lo cual parece estar haciendo referencia, precisamente, a la memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental, que es (como hemos dicho) el documento en el que se debe precisamente motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible. ¿Significa esto que los planes de compatibilización están exentos del procedimiento de evaluación conjunta? Una tal interpretación podría chocar con las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario y de la legislación básica estatal, en tanto en cuanto dicho plan ha de ser incorporado obligatoriamente a los instrumentos de planeamiento estructural de los municipios afectados y podría constituir, por lo tanto, el marco de futuros proyectos sometido a evaluación de impacto.

(48) Art. 64.1 LSUPV.

el correspondiente PGOU (49). Por eso entre sus concretos contenidos mínimos se han de contener «los compromisos concretos que garanticen el respeto de la estrategia municipal de sostenibilidad» (50).

Así, en la documentación que como mínimo ha de acompañar a este tipo de planes, se prevén, entre otros documentos un «estudio en el que se justificará la sostenibilidad del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado», así como una «memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental, que, asimismo, deberá motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible, considerando la capacidad de acogida de los suelos para el cumplimiento de las previsiones contenidas en el plan» (51). Por lo tanto, no hay demasiadas dudas de que los planes de sectorización están siempre sometidos a evaluación conjunta de impacto ambiental. Esto afectará a su primera elaboración y a su revisión general (si la hubiera). El régimen aplicable a la evaluación de sus posibles modificaciones puntuales será el previsto para los PGOU y para las Normas Subsidiarias.

4. La polémica cuestión de la necesidad de evaluación de los Planes Parciales

A) REGULACIÓN LEGAL

Los planes parciales establecen la ordenación pormenorizada de un sector delimitado por el PGOU o por el correspondiente plan de sectorización, en suelo urbanizable (52).

Ni en la LSUPV (tanto en lo relativo a su documentación constitutiva, como a su procedimiento de elaboración), ni en la normativa sobre evaluación ambiental de planes, existe una referencia nominal directa a este tipo de planes. Por eso, durante bastante tiempo, las Administraciones competentes, tanto en materia urbanística como en materia ambiental, han venido entendiendo, en una interpretación no conforme al ordenamiento comunitario (53), que este tipo de planes estaban excluidos del procedimiento de evaluación conjunta (54). La razón era muy simple: al

(49) Art. 64.2 LSUPV.

(50) Art. 65.1 c LSUPV.

(51) Art. 66, apdos b y d LSUPV.

(52) Art. 67.1 LSUPV

(53) LASAGABASTER, GARCÍA URETA y LAZCANO, *op. cit.*, p. 240.

(54) MORENO MOLINA, *Urbanismo...*, *op. cit.*, pp. 352 y 353, defiende, aunque parece que a meros efectos dialécticos, la no sujeción de planes parciales, planes especiales y estudios de detalle a evalu-

afectar exclusivamente al suelo urbanizable, difícilmente encajaría en las previsiones normativas relativas al ámbito de aplicación de la evaluación conjunta, que según la LMA estaban basadas (en el caso de los planes urbanísticos) en la afección al suelo no urbanizable (55). El hecho de que la LSUPV obviara toda referencia a la evaluación de planes parciales incidiría en ese mismo criterio (56).

Pero la solución a adoptar es diferente si se parte del desarrollo de la categoría general (efectuado vía Decreto 183/2003) de «otros planes y programas con incidencia territorial», pues estos requieren la concurrencia de un elemento que, si bien en ciertos casos es prácticamente imposible que concorra temporalmente en el momento de acordar la elaboración de un plan parcial (que afecte a una zona ambientalmente sensible, incluyendo los espacios de la Red Natura 2000 y los humedales de Ramsar), en otros sí puede concurrir: cuando el plan parcial constituya el marco de ordenación para la autorización de un futuro proyecto sometido a evaluación de impacto. En tal caso el plan parcial debe ser objeto de evaluación. Esta va a ser, como veremos, la línea que está adoptando la reciente jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (57).

Además, el hecho de que la normativa vasca (a diferencia de lo que ocurre en la Directiva 2001/42/CE y en la ley básica estatal) no haya incluido la excepción de evaluación en el caso de planes que afecten a un espacio territorial pequeño o de dimensión reducida, algo que —según algunos autores (58)— podría cubrir la falta de exigencia de evaluación, es un dato más que avalaría la necesidad de no excluir automáticamente de evaluación a los planes parciales.

ación de impacto basándose en el dato de que no son planes cuya elaboración venga exigida por una disposición legal o reglamentaria a todo municipio (solo se dictan en función del tipo de suelo o de determinadas circunstancias urbanísticas, luego puede haber municipios sin ese tipo de planes). Incluso se llega a plantear la misma idea respecto de los PGOU, dado que su exigencia legal no resulta tan obligatoria desde el momento en el que, al amparo de la legislación urbanística, hay muchos municipios sin él, que los sustituyen por unas simples Normas Subsidiarias o con meros proyectos de delimitación de suelo urbano.

(55) La transformación del suelo no urbanizable en suelo urbanizable o apto para urbanizar, al constituir una determinación de carácter estructural, no se adopta directamente en el plan parcial sino en el instrumento general de planeamiento estructural (PGOU y Normas Subsidiarias, respectivamente) que le precede y constituye el marco que ha de desarrollar el plan parcial.

(56) FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, p. 35, nota 22.

(57) También aparece esta recomendación en el Informe del Ararteko del año 2008 (pp. 702 y 712)

(58) SANZ RUBIALES, I., «Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 12, 2007, pp. 52 y 53; AGUDO GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 107 (aunque este último limita la aplicabilidad de esa excepción a PP de sectores de «escasa superficie» y que además los proyectos que prevean «no pudieran generar efectos significativos en el medio ambiente»).

**B) SOBRE LA NECESIDAD DE EVALUAR LOS PLANES PARCIALES EN LA STSJPV
DE 14 DE MAYO DE 2009**

Antes de analizar los fundamentos jurídicos de esta importante decisión judicial, hemos de exponer brevemente los hechos que suscitaron la controversia. El Ayuntamiento vizcaíno de Izturza estableció en sus Normas Subsidiarias de planeamiento, publicadas en 1996, la existencia de un área de reparto (AR-2 Industrial), constituida como único sector (con una superficie de 5,43 hectáreas), cuyo uso característico era el «uso industrial en todas sus clases» y un aprovechamiento tipo de 0,55 m² techo/m² suelo. Una modificación puntual, aprobada definitivamente en 2001, de las citadas Normas Subsidiarias, introdujo cambios significativos en dicho sector, pasando la superficie del mismo a abarcar una extensión de 9,08 hectáreas y manteniéndose la anterior edificabilidad (0,55). En dicho sector ya existía con anterioridad una determinada planta industrial de transformación de productos químicos, de 3.750 m² de superficie construida (de hecho el nombre de dicha industria sirve para denominar la propia AR-2 Industrial en las Normas Subsidiarias). En tanto no fuera aprobado el plan parcial del sector y no se realizasen los deberes de los propietarios de suelo urbanizable, las Normas Subsidiarias prohibían el levantamiento de nuevas industrias, permitiéndose solamente ampliar hasta un 25% la ya existente (siempre y cuando se garantizase el cumplimiento de los deberes urbanísticos de sus titulares). El sistema de actuación previsto en las Normas Subsidiarias para dicho sector era el de compensación.

En julio de 2005 el Ayuntamiento aprobó inicialmente el plan parcial del sector AR-2 Industrial y el cambio del sistema de actuación, sustituyendo el anteriormente previsto por el de cooperación. Ambas decisiones fueron sometidas a un período de quince días de información pública. La empresa industrial preexistente en el sector manifestó en esa fase procedimental su oposición a la ordenación que proponía el plan parcial, al considerar que implicaba poner en cuestión su permanencia en tal ubicación y que suponía la obligación de costear unos gastos de urbanización inasumibles para una industria consolidada. Veinte días antes de las elecciones municipales de 2007 el Ayuntamiento aprueba inicialmente un convenio urbanístico con varias empresas afectadas por la ejecución urbanística del sector AR-2 Industrial, entre ellas la empresa preubicada en el mismo. El citado convenio garantiza a esta última empresa mercantil varias actuaciones vinculadas a la implementación de dicho plan (adjudicarle una parcela de resultado que permita mantener su producción respetando al máximo su configuración inicial actual, permitirle transferir a otro propietario del sector y para su materialización en otra parcela el aprovechamiento edificatorio sobrante —lo que le permitirá disminuir las cargas de urbanización—, reconocerle una serie de gastos de urbanización—, reconocerle una serie de gastos de urbanización—).

zación ya realizados y útiles para la futura urbanización, exigir la participación en los costes urbanizadores de los propietarios de un ámbito industrial colindante —aunque perteneciente a otros municipio—. En esa misma sesión, el pleno del Ayuntamiento decide aprobar inicialmente de nuevo el plan parcial, incorporando las modificaciones derivadas de la firma del convenio urbanístico, sometiéndolo a una segunda información pública de veinte días. Pero el nuevo plenario resultante de las elecciones locales de 2007 decide, por acuerdo de 14 de marzo de 2008, desestimar la aprobación provisional del plan parcial del AR-2 Industrial, siendo uno de los motivos fundamentales de dicha denegación la ausencia de estudio de impacto ambiental que acompañe al plan parcial en tramitación. Es contra esta última decisión contra la que varias de las empresas firmantes del Convenio con el Ayuntamiento interponen recurso contencioso-administrativo ante el TSJ del País Vasco.

La STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2009 (sección 2.ª de la sala de lo contencioso. Ponente: Rodrigo Landazabal) va a desestimar el recurso interpuesto, declarando la conformidad a derecho del acuerdo recurrido. Antes de entrar en el fondo del asunto, la resolución aborda una cuestión previa: si los dictámenes de legalidad realizados sobre el asunto por los secretarios municipales han de prevalecer frente al informe de un asesor municipal contratado. Para el TSJ del País Vasco el motivo no puede prosperar, por cuanto tales informes no son vinculantes para las Corporaciones locales, aunque el acto que resuelve apartándose de los mismos deberá estar suficientemente motivado. Y se considera suficiente, desde en punto de vista formal, el acogerse a un dictamen externo (59).

Entrando en el fondo del asunto, el TSJ va a examinar la normativa aplicable, si bien no hay consideración alguna a la normativa autonómica en vigor y a su situación (a la LMA y al Decreto 183/2003). Partiendo de lo establecido en la Ley 9/2006 sobre qué planes han de ser objeto de evaluación (60), afirma que «no cabe duda de que nos encontramos en el ámbito de este precepto, toda vez que el objeto del proceso es un plan parcial para el desarrollo de su área de suelo urbanizable, previsto en las correspondientes Normas Subsidiarias de Planeamiento. Se trata, en consecuencia, de una norma que se aprueba por una Administración pública (Ayuntamiento), siendo exigido tal aprobación por la normativa urbanística» (61). Pero la cuestión no acaba aquí, puesto que el TSJ del País Vasco ha de considerar si dicho plan puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Y para ello ha de analizarse si es un plan que establece,

(59) Fj 2.º, STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2009.

(60) Art. 3.1 Ley 9/2006.

(61) Fj 4.º, STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2009.

como exigen la Ley 9/2006 y la Directiva 2001/42/CE, el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto en materia de industria. Pues bien, la STSJ del País Vasco parte de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, que recoge en su Anexo I, relativo a proyectos objeto de evaluación ambiental de conformidad con esta Directiva, diversos tipos de instalaciones de distinta naturaleza, entre ellos, algunos industriales; y en su Anexo II, que da posibilidad a los Estados de efectuar tal exigencia, incluye en su apartado 10 (proyectos de infraestructura), letras a), a «proyectos de zonas industriales». En consecuencia concluye que «en la legislación española un Plan Parcial de su área industrial en el que se incluye la posible implantación de industrias de todas las clases, ha de ser sometido a evaluación ambiental» (62). La resolución judicial resulta plausible, si bien no deja de plantear ciertos interrogantes.

En primer lugar, uno de los aspectos clave que ha pivotado sobre el problema parece haber sido la ampliación del suelo urbanizable incluido en el AR-2 Industrial. De 5,43 hectáreas pasa a 9,08, pero dicho aumento no se produce con el plan parcial, sino que se incorpora a las Normas Subsidiarias en la modificación aprobada en 2001. Y si bien es cierto, como señala el Tribunal, que tales Normas Subsidiarias no fueron objeto de evaluación ambiental, también hay que decir que en tales fechas no existía exigencia normativa alguna que obligara a la evaluación de planes urbanísticos (las previsiones de la evaluación conjunta de la LMA no habrían de entrar en vigor hasta que lo hiciera su desarrollo reglamentario —el 5 de septiembre de 2003—, mientras que la Directiva 2001/42/CE no resultaba ser por entonces directamente aplicable, pues ni siquiera había finalizado su fecha límite de transposición al ordenamiento interno —que sería el 21 de julio de 2004—). El plan parcial no afecta en modo alguno a la ampliación de la superficie del sector, pues ésta ya había sido aprobada en el instrumento general de planeamiento que dicho plan parcial se limita a desarrollar. En cualquier caso, el TJS del País Vasco no dice explícitamente que una de las causas de la obligatoria evaluación del plan parcial al que nos referimos fuera la ausencia de evaluación de las Normas Subsidiarias que desarrollan, sino que se limita a mencionar este último dato.

Por otra parte, sorprende la ausencia de referencias a la normativa vasca de evaluación, tanto conjunta como de proyectos, a la hora de fundamentar su decisión. La cuestión debería haber sido abordada a la luz de las previsiones de la LMA y, sobre todo, del Decreto 183/2003 y de su referencia a «otros planes y programas con incidencia territorial», que constituyan el marco para la autorización de proyectos sometidos a eva-

(62) Fj 4.º, STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2009.

luación de impacto. Esta previsión respeta las exigencias de la normativa comunitaria, las de la legislación básica estatal y supone el elemento normativo directamente aplicable a la cuestión planteada. De la misma forma, resulta un tanto extraño que a la hora de determinar si, en base al marco del plan parcial, se van a autorizar proyectos sometidos a evaluación, la referencia se efectúe a la Directiva 85/337/CEE y no al ordenamiento interno que la transpone tanto a nivel de legislación básica estatal, como de normativa autonómica vasca de desarrollo.

En efecto, la Directiva 85/337/CEE menciona en su Anexo I numerosos supuestos de actividades industriales que han de ser objeto de evaluación de impacto (entre ellas varias relacionadas con las instalaciones químicas) (63), mientras que en su Anexo II, además de relatar otras muchas actividades industriales (incluidas varias de carácter químico) (64), se incluye la referencia genérica a «proyectos de zonas industriales» (apartado 10.a). Pero la funcionalidad de uno y otro anexo es diferente. En el primer caso (Anexo I) la obligatoriedad de la evaluación está fuera de toda duda, mientras que en el segundo (Anexo II), corresponde a la normativa interna decidir si el proyecto se somete a evaluación, bien mediante un estudio caso por caso, bien mediante la fijación de umbrales o criterios establecidos por el legislador interno (según ciertos criterios fijados en el Anexo III de la propia normativa europea). La legislación estatal (65) sigue este mismo modelo: reproduce en el Anexo I los supuestos de evaluación obligatoria (66), mientras que permite a las CCAA que en

(63) Anexo I, apartado 6: «Instalaciones químicas integradas, es decir, instalaciones para la fabricación a escala industrial de sustancias mediante transformación química, en las que se encuentran yuxtapuestas varias unidades vinculadas funcionalmente entre sí, y que se utilizan: i) para la producción de productos químicos orgánicos básicos; ii) para la producción de productos químicos inorgánicos básicos; iii) para la producción de fertilizantes a base de fósforo, nitrógeno o potasio (fertilizantes simples o compuestos); iv) para la producción de productos fitosanitarios básicos y de biocidas; v) para la producción de productos farmacéuticos básicos mediante un proceso químico o biológico; vi) para la producción de explosivos».

(64) Anexo II, apartado 6: «Industria química (proyectos no incluidos en el Anexo I): a) Tratamiento de productos intermedios y producción de productos químicos. b) Producción de pesticidas y productos farmacéuticos, pinturas y barnices, elastómetros y peróxidos. c) Instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos, petroquímicos y químicos».

(65) Tanto el actual RD 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, en adelante), como el precedente RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de evaluación de impacto ambiental. Indicamos esta última norma por ser la normativa de referencia temporal a la que habría de referirse el órgano judicial, en este caso, para considerar si el plan parcial supone el marco de un proyecto futuro sujeto a evaluación, dado que dicho plan parcial fue aprobado inicialmente por primera vez el 15 de julio de 2005 y por segunda vez el 2 de mayo de 2007, esto es, antes de la aprobación y entrada en vigor del TRLEIA de 2008 (que, no obstante, es la normativa vigente en la materia al momento de dictarse la sentencia).

(66) En la letra a) del grupo 5 del Anexo I del RD Legislativo 1302/1986, se reproduce el citado apartado 6 del Anexo I de la Directiva comunitaria.

relación a los del Anexo II (67) determine un sistema de evaluación bien caso por caso, bien mediante la fijación de umbrales, según ciertos criterios que aparecen reflejados en el Anexo III de la propia legislación estatal (y que reproduce lo establecido en la normativa comunitaria). Se ha de analizar, por lo tanto, lo previsto a estos efectos por la LMA del País Vasco.

La LMA respecto de los proyectos de la industria química de evaluación obligatoria, y como no podía ser de otra manera, incluye los establecidos en los referidos apartados del Anexo I de la normativa comunitaria y de la legislación básica estatal e incluye algunos otros del Anexo II de dichas normas (68), lo que supone que en estos últimos supuestos, en vez de una evaluación caso por caso, se ha fijado un criterio alternativo de someter el proyecto siempre a evaluación obligatoria, sin necesidad de sobrepasar un umbral mínimo de referencia. Pero al hablar de los «proyectos de zonas industriales» que se incluían en el Anexo II de la norma europea y de la ley básica estatal, la situación es diferente, pues la LMA fija un criterio de aplicación: «cuando se sitúen en zonas ambientalmente sensibles» (69). De no concurrir tal circunstancia la evaluación no sería necesaria para este tipo último de proyectos. Lo que significa que a la hora de valorar si el plan parcial ha de ser objeto de evaluación conjunta por constituir el marco de un futuro proyecto sometido a evaluación, si el único factor para llegar a esta conclusión es que se trata de un plan parcial que va a albergar una futura zona industrial, la legislación vasca solo exigiría evaluación conjunta en el supuesto de que el plan parcial se sitúe en una zona ambientalmente sensible, algo de suyo complicado y que, en todo caso, habría seguramente de haberse planteado en el momento de elaborar el instrumento general de planeamiento

(67) En las letras a), b) y c) del grupo 6 del Anexo II del RD Legislativo 1302/1986, se reproduce el citado apartado 6 del Anexo II de la Directiva comunitaria, mientras que en la letra a del grupo 7 se hace lo mismo respecto del apartado 10.a de dicha Directiva.

(68) Así, el apartado 8.4 del Anexo I.B de la LMA incluye el «tratamiento de productos intermedios y de productos químicos», referencia sumamente amplia en cuanto a su posible ámbito de aplicación y que en la normativa comunitaria y estatal venía incluida en el Anexo II.

(69) Apartado 20 del Anexo I.B de la LMA. También hay que indicar que en base a esta ley existirían otras alternativas para calificar el futuro proyecto como sometido a evaluación obligatoria de impacto. Por ejemplo, el apartado 21 del Anexo I.B cita los «proyectos de urbanizaciones, construcción de centros comerciales y sus aparcamientos cuya superficie supere los 2.000 metros cuadrados y se sitúen en todo o en parte en zonas ambientalmente sensibles» (aunque es discutible si esta referencia última a las zonas ambientalmente sensibles se predica solamente de los aparcamientos o de todos los elementos precedentes —incluyendo los proyectos de urbanización— en cuyo caso la situación no varía con respecto a lo afirmado en relación a los proyectos de zonas industriales). También el apartado 7 del Anexo I.C de la LMA del País Vasco se refiere a la necesaria evaluación (aunque simplificada) de las «actividades que, sin estar comprendidas en alguno de los apartados anteriores, supongan una transformación del tipo de aprovechamiento, del suelo y una eliminación de la cubierta arbustiva o arbórea y se realicen en superficies entre 5 hectáreas y 50 hectáreas».

(PGOU o NNSS) que dicho plan parcial va a desarrollar (salvo que por razones transitorias no se hubiera procedido a evaluar esos efectos en su momento, al no resultar aplicable aún la normativa de evaluación de planes y programas).

Ninguna reflexión hay sobre estas cuestiones en la STSJ del País Vasco que estamos analizando. Es cierto que sobre el problema gravita un hecho que clarifica y justifica la decisión judicial existente. En el ámbito territorial del plan parcial del sector AR-2 Industrial ya existe una empresa dedicada a la fabricación de productos químicos para la construcción (de 3.750 m² de superficie construida) y a la que el convenio urbanístico firmado y el plan parcial inicialmente aprobado como consecuencia de aquél, permite la adjudicación de una parcela para el mantenimiento de la producción. Este dato hace previsible que nos encontremos ante un plan urbanístico que, de alguna manera, constituye el marco de una futura evaluación obligatoria de un proyecto industrial químico. Si este dato faltara, el mero hecho de prever en el plan parcial una nueva zona industrial, así, sin más, sin precisar el tipo de industria de que se trata, difícilmente puede constituir la base para exigir una evaluación del propio plan (con la LMA y el Decreto 183/2003 vigentes en la mano), salvo, por supuesto, que se tratase de un polígono industrial a ubicar en una zona ambientalmente sensible o supusiera una transformación del tipo de aprovechamiento, del suelo y una eliminación de la cubierta arbustiva o arbórea y se realicen en superficies entre 5 hectáreas y 50 hectáreas. De ahí que pueda resultar discutible la afirmación, que se hace en la STSJ del País Vasco, de que un Plan Parcial de un área industrial en el que se incluye la posible implantación de industrias de todas las clases, ha de ser sometido a evaluación ambiental. El problema de fondo que ha de resolverse, como analizaremos en la parte final de este trabajo, es la necesidad de adecuación entre la calificación global y pormenorizada de los usos industriales en los planes urbanísticos y las categorías utilizadas en la propia normativa de evaluación.

5. Una breve referencia a la evaluación de planes especiales

La situación de los planes especiales, en orden a la necesidad o no de evaluación conjunta, presenta, en ciertos casos, algunas similitudes con lo que hemos dicho respecto de los planes parciales.

Claro está que, en determinados supuestos, la necesidad de evaluación se halla fuera de toda duda. Se trata de aquellos «planes especiales y sus modificaciones que afecten a suelo no urbanizable». En tales casos la necesidad de evaluación ya se recoge tanto en la LMA (Anexo I.A)

como en su desarrollo reglamentario (70). La «afección» a que se refiere la norma tendrá que ver tanto con el régimen de usos que en ese tipo de suelo se establezca por el plan especial (no con la reclasificación de ese tipo de suelo en otra categoría, pues ello es algo vedado a los planes especiales), como con los posibles efectos del mismo en suelo no urbanizable, por lo que podría —en base a este precepto— exigirse la evaluación de un plan especial que se proyectase sobre algún elemento particular del suelo urbano o del suelo urbanizable, si pudiera tener efectos perjudiciales para, por ejemplo, un posible suelo no urbanizable colindante con el ámbito territorial de dicho plan especial. Bastantes de los planes especiales previstos en la LSUPV podrían encajar perfectamente en aquellos supuestos, dado que se prevén, por ejemplo, planes especiales (en desarrollo del PGOU o autónomos respecto al mismo) cuyo objeto sea la ordenación del litoral, la protección y mejora del paisaje y del medio natural, la delimitación y ordenación de los núcleos rurales, la conservación y mejora del medio rural, etc. (71). Los propios planes especiales de protección y conservación, que completan la ordenación establecida por el PGOU mediante normas de protección de elementos naturales y/o artificiales y que pueden contener normas de protección adicionales no contempladas en dicho PGOU (72), pueden referirse no solo a algunos de los elementos ya citados (el litoral, el paisaje, el medio rural), sino también a otros de carácter natural como huertos, cultivos, espacios forestales y ecosistemas fluviales (73).

Pero más allá de este simple dato, el hecho de que un plan especial pudiera tener efectos significativos sobre el medio ambiente, exigiría, por la normativa comunitaria y la básica estatal, su evaluación. Y ello también aparece reflejado en el propio Decreto 183/2003, al no hacerse excepción alguna, en el caso de otros planes y programas de incidencia territorial, al tipo de suelo al que afecta el plan. Por lo tanto, sea porque puede afectar a alguna de las zonas ambientalmente sensibles (incluyendo la Red Natura 2000 y los humedales del Convenio de Ramsar), sea porque constituye el marco, en materia de utilización del suelo, para la autorización de un futuro proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, el plan especial (así como sus posibles modificaciones) ha de ser evaluado obligatoriamente. Y ello con independencia del tipo de suelo sobre el que se

(70) Aunque la dicción del precepto podría plantear algún género de dudas ya que cabría una interpretación que exigiera esa afección a suelo no urbanizable solo a las modificaciones de tales planes especiales, pero no a su primera elaboración. Esta interpretación, de todas maneras, no es la que suele aplicarse por los órganos competentes en materia evaluatoria.

(71) Art. 59.2.c LSUPV.

(72) Art. 72.1 LSUPV.

(73) Art. 72.2 LSUPV.

proyecte dicho plan especial. Si observáramos, por ejemplo, el listado de proyectos y actividades sometidas a evaluación individualizada de impacto en la LMA comprobaríamos con facilidad que muchas de sus previsiones han de ubicarse en suelos clasificados como urbanos (tranvías, metros, accesos de puertos, encauzamientos fluviales, etc.). De ahí que ciertos planes especiales previstos en la LSUPV (de ordenación de recintos históricos y artísticos; de protección de la funcionalidad de las infraestructuras y las dotaciones públicas; de conservación, mejora o renovación del medio urbano; de implantación de infraestructuras, dotaciones y equipamiento, etc.) aún pudiéndose proyectar territorialmente sobre suelo urbano, requieren de evaluación individualizada si se da la circunstancia de constituir el marco de un futuro proyecto evaluable.

A la hora de regular la evaluación ambiental de planes especiales, la LSUPV ha incumplido las exigencias de la normativa comunitaria y de la básica estatal (74). Es cierto que al referirse a los planes especiales de protección y conservación (de elementos naturales y/o artificiales) se indica que en su documentación constitutiva ha de constar «la documentación exigida por la normativa de evaluación de impacto ambiental cuando dichos planes afecten en todo o en parte al suelo clasificado como no urbanizable» (75), aunque cuando se regula su tramitación se obliga también a evaluar aquellos que puedan afectar también al suelo urbanizable no sectorizado (76). Pero, salvo esto último, no se añade demasiado a la normativa de evaluación preexistente en la CAPV (en gran medida, todo lo dicho ya se podía deducir del Decreto 183/2003), ni puede interpretarse en el sentido de que son éstos los únicos planes especiales sujetos a evaluación conjunta, pues —como ya hemos indicado— los criterios establecidos normativamente (y no solo para los planes especiales de protección y conservación, sino para todo tipo de planes especiales) van mucho más allá de la mera afección a un determinado tipo de suelo, sea éste no urbanizable o urbanizable no sectorizado (77).

Más incorrecta es la regulación relativa a los planes especiales de ordenación urbana, a los que la LSUPV exige de informe de evaluación conjunta de impacto ambiental (78). Esta previsión, que venía a resol-

(74) Además de contradecir la LMA y el Decreto 183/2003, aunque si hubiera hecho solo esto no se plantearían problemas desde el punto de vista de la correcta aplicación del sistema de fuentes del derecho, pues en tal caso prevalecerían las determinaciones de la LSUPV.

(75) Art. 72.4 LSUPV.

(76) Art. 97. LSUPV.

(77) Por eso es difícilmente compartible la postura de SÁNCHEZ SANTOS, *op. cit.*, p. 497, para quien la LSUPV ha derogado las previsiones de la LMA y del Decreto 183/2003 respecto de los planes especiales.

(78) Art. 97.1 LSUPV.

ver un debate precedente sobre la cuestión (79), vulnera directamente las exigencias del derecho comunitario y de la normativa básica estatal, como ha señalado la doctrina (80). Los planes especiales de ordenación urbana tienen por objeto desarrollar la ordenación estructural del PGOU mediante el establecimiento de la ordenación pormenorizada de aquellas áreas de suelo urbano para las que el propio PGOU permite diferir dicha ordenación (81). Si dichos planes fijan el marco de futuros proyectos autorizables sujetos a evaluación, aunque afecten a suelo urbano exclusivamente, tendrían que ser objeto de evaluación conjunta (82). La cuestión, en este caso, es idéntica a la que se plantea en el caso de los planes parciales. La mayor parte de este tipo de planes especiales de ordenación urbana (como sucede con muchos planes parciales) prevén usos residenciales junto a otros usos admisibles que no suelen estar incluidos en las listas de proyectos y actividades sujetos a evaluación. Pero para llegar a tal conclusión habrá que hacer un análisis de la calificación pormenorizada de los usos que establecen tales planes y contrastarlos con los listados establecidos en los diferentes anexos de la normativa evaluatoria. Solo de llegar a una respuesta negativa podrá optarse por no someter a evaluación los planes especiales de ordenación urbana (como sucede con los planes parciales). Por lo tanto, como ya hemos señalado, el principal problema a resolver será la necesidad de adecuación entre la calificación global y pormenorizada de los usos en los planes urbanísticos y las categorías utilizadas en la propia normativa de evaluación, algo que analizamos en el apartado final de este trabajo.

Por otra parte, ni la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo del Estado, ni el Texto Refundido de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), han introducido novedades significativas respecto del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental de planes y programas (sí respecto de otros aspectos de dicha evaluación) (83). Ambas normas (en su art. 15.1) se remiten a lo dispuesto en la legislación específica: «los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación am-

(79) GOÑI RUESGAS, J., «Los planes especiales. Los planes especiales de ordenación urbana», en SANCHEZ GOYANES, *op. cit.*, p. 374, nota 69.

(80) LASAGABASTER, GARCÍA URETA y LAZCANO, *op. cit.*, p. 239; TOLEDO JAÚDENES, J. de, «Artículo 15», en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo*, Volumen I, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2007, p. 372. De una manera más matizada, BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 220, indica que la exclusión genérica mediante ley de categorías de planes no resulta compatible con la Ley 9/2006, que parece exigir un acuerdo administrativo adoptado previa audiencia de las Administraciones afectadas. También se menciona esta situación en el Informe del Ararteko del año 2008.

(81) Art. 70 LSUPV.

(82) Aunque, como indica BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 210, en el suelo ya urbanizado el contenido de la evaluación puede ser mucho más liviano o innecesario.

(83) TOLEDO JAÚDENES, *op. cit.*, p. 434.

biental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso» (84).

III. Sobre la necesidad de coordinar la evaluación ambiental de planes y la calificación global y pormenorizada de los usos

1. La calificación de los usos y la fijación del marco de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental

Como hasta ahora hemos examinado —y más allá de aquellos supuestos en los que la necesidad de evaluación de los planes viniera producida por su identificación expresa en la normativa correspondiente o por su afección a determinadas zonas ambientalmente sensibles— la clave para determinar si un plan urbanístico de ordenación pormenorizada ha de ser sometido a evaluación conjunta de impacto ambiental será el hecho de comprobar si constituye el marco de un futuro proyecto sometido a evaluación. Y para llegar a una respuesta afirmativa (salvo que se afirmase que, potencialmente, todos los planes urbanísticos encajarían en ese supuesto legalmente previsto por ser todos ellos el marco posible de futuros proyectos evaluables (85)) parecería necesario hacer una cierta labor de contraste entre la calificación de usos propuesta por el plan en cuestión y los diferentes Anexos de la normativa sobre evaluación de proyectos.

A diferencia de lo que ocurre con la clasificación del suelo, un aspecto bastante precisado en la legislación urbanística en cuanto a su concepto, alcance, fijación y efectos, la calificación urbanística es una de las partes de la ordenación urbanística a la que normativamente se le ha prestado menos atención. Podemos considerar la calificación urbanística como aquella determinación contenida en la ordenación fijada por el plan, relativa al posible destino que corresponde a cada porción del suelo (86). En

(84) Sobre este precepto, pueden verse: MORENO MOLINA, A.M., «La Ley Estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 19, 2009, pp. 73 a 104; PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 265 a 278.

(85) Como parece defender BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 209.

(86) Según el art. 15 LSUPV «se entiende por calificación del suelo la asignación por el planeamiento de los distintos usos globales y usos pormenorizados a la diferentes zonas en las que se divide la totalidad o parte del término municipal». Sobre este precepto: IRIONDO ITURRIOZ, M., «El Plan General. Ordenación estructural: directrices definitorias, determinaciones sustantivas. Ordenación pormenorizada», en SÁNCHEZ GOYANES, *op. cit.*, pp. 301 y 302.

la calificación se viene a fijar la clase de uso (o usos) permitidos en cada zona, así como el grado de intensidad de los mismos (87).

La calificación comprende dos tipos de operaciones diferentes: la creación de categorías calificadoras y la asignación de esas categorías a los terrenos (88). En relación a la primera, la calificación de usos no está sometida a una tipología cerrada y taxativa de categorías, ni mucho menos fijada normativamente en las leyes urbanísticas. El grado de discrecionalidad del que goza el planificador a la hora de fijar usos posibles es enorme, pues a él le corresponde crear las categorías en función de las necesidades colectivas. Ello da lugar, a su vez, a una notable heterogeneidad de los planes urbanísticos a la hora de definir los usos posibles e implica un elevado grado de dificultad en el momento de comparar dicha calificación de usos con los listados de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Esta amplia potestad calificatoria se ve incluso aumentada desde el momento en el que no solo cuando se hace una calificación global de los usos el grado de libertad del que goza el planificador urbanístico es extenso, sino que la variedad de usos, destinos e intensidades puede multiplicarse cuando se efectúa la calificación pormenorizada de los usos en los planes urbanísticos correspondientes (fundamentalmente, planes parciales y planes especiales).

En cuanto a la asignación concreta de usos e intensidades a las diferentes zonas y subzonas que se crean en el plan (en función del tipo de uso mayoritario previsto: residencial, industrial, comercial, etc.) el margen para el planificador es también amplio, aunque existen límites derivados de las exigencias previstas en el ordenamiento para cada clase de suelo (por ejemplo, en suelo no urbanizable), de principios generales de la ordenación urbanística (así, los principios de coherencia de la ordenación, de proporcionalidad, de subordinación a planes jerárquicamente superiores), o del respeto a normativa sectorial de aplicación a la zona concreta de referencia (normas sobre distancias de la legislación de aguas, de carreteras, de costas, etc.). Aunque esa discrecionalidad es matizable según lo que se pretenda con la calificación. No es lo mismo realizar calificaciones físicas (que pretenden hacer referencia a las características físicas ya existentes del terreno), que calificaciones de valor (que analiza las características existentes del terreno con arreglo a criterios de valoración técnica, por ejemplo cuando califica un edificio como de interés histórico) o que calificaciones de transformación, las cuales persiguen la transfor-

(87) Ver AGIRREGOITIA ARETXABALA, A., *Clasificación de ámbitos para la ordenación urbanística*, IVAP, Oñati, 1997, pp. 32 a 40.

(88) DESDENTADO DAROCA, E., «Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico», en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO DOLADO, R. (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Aranzadi, Cizur Menor, 2.ª ed., 2009, p. 302.

mación urbanística del terreno (por ejemplo, convertir espacio rural en residencial), las cuales gozan de una fuerte discrecionalidad en cuanto a su asignación (89).

Incluso en aquellos casos en los que se ha avanzado hacia un sistema de normalización de la calificación de los usos de suelo, basándose en gran medida en el listado establecido en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE de 1993) (90), las dificultades de comparación siguen existiendo (aunque son menores). Pero parece excesivo obligar a efectuar casuísticamente esta labor comparativa cuando ambos sistemas de listados (el basado en la CNAE y el propio de la normativa de evaluación) no siempre tienen bases comunes. Esto puede explicarse brevemente con dos simples ejemplos. No hay duda alguna de que un plan urbanístico que estableciera, por ejemplo, en su calificación de usos (como propone el sistema normalizado al que venimos haciendo referencia) actividades como industria de fabricación de pasta papelera, papel y cartón (BE 1.1) o de fabricación de explosivos y artículos pirotécnicos (BG.6.1), tendría que estar sometido a evaluación conjunta, dado que este tipo de instalaciones están siempre y claramente sometidas a evaluación individualizada, según la LMA. Ahora bien, en otros casos llegar a una tal conclusión es más difícil. Si, como se propone en el citado sistema normalizado de clasificación, un plan urbanístico puede prever como posibles usos la explotación intensiva de ganado porcino (AA.2.1.3), la avicultura (AA.2.4) o cría de aves domésticas, como gallos, gallinas, etc., la producción de huevos y otros productos de la avicultura, o la producción de «otra energía» eléctrica por medio de instalaciones eólicas (GD.1.4), resultaría difícil determinar si tales planes van a ser realmente el marco de un futuro proyecto sometido a evaluación de impacto, dado que la LMA solamente exige ésta cuando existan más de trescientos emplazamientos para cerdas de cría (en el primer caso), más de cuarenta mil plazas para aves de corral (en el segundo) o se trate de parque eólicos conectados a red y con potencia superior a cien kilowatios (en el tercero), algo que *a priori* el plan no puede saber. Y si lo que ha de exigirse es que se sometan a evaluación los planes urbanísticos que potencialmente puedan servir de marco a proyectos evaluables, la conclusión a la que habría que llegar es a que prácticamente todos los planes serían evaluables, salvo aquellos en los que se pueda demostrar (si ello fuera posible) que a su cobijo no puede desarrollarse un proyecto sometido a evaluación de impacto.

(89) DESDENTADO DAROCA, *op. cit.*, pp. 302 y 303.

(90) Como ocurre en el relevante trabajo de AGIRREGOITIA ARETXABALA, *Propuesta para establecer la clasificación normalizada de los usos del suelo de Gipuzkoa*, IVAP, Oñati, 1997.

La dificultad de aplicación del sistema es evidente, lo que se añade a la complejidad intrínseca de la propia evaluación ambiental estratégica (91). Por eso se estima conveniente que el legislador autonómico emprenda una reforma que sirviera para adecuar las previsiones de la LMA y de su normativa reglamentaria de desarrollo a las exigencias del ordenamiento comunitario y de la legislación básica estatal (92), en particular identificando nominativamente los planes a evaluar, evitando —por claras razones de seguridad jurídica— la indefinición del actual sistema. Más allá del alcance concreto que establezca la norma que se dicte, parece una necesidad ineludible que se evalúen todos aquellos planes que prevean, en sentido amplio, usos industriales en general, sin mayor precisión (93). Quizás un sistema mixto de planes (un listado siempre sometido a evaluación y una cláusula de cierre a valorar caso por caso por el órgano ambiental) (94) podría resultar más idóneo para resolver todas estas dudas planteadas, que el modelo actualmente vigente.

2. La necesidad de evitar la duplicidad de evaluaciones

Un último dato que hay que tener en cuenta a la hora de fijar el alcance de la evaluación de planes, es que el planeamiento urbanístico es un proceso en cadena y descendente, de forma tal que antes de llegar a la autorización de un proyecto concreto, puede resultar elevado el número y la escala de los planes que han de dictarse. Poniéndonos en un supuesto máximo, podría haber hasta cuatro planes (PGOU/Plan de Sectorización/Plan Parcial/Estudio de Detalle) que escalonadamente abordaran la cuestión desde el punto de vista urbanístico (y eso sin contar los superiores planes de ordenación territorial que pudieran existir). En cada uno de

(91) GARRIDO CUENCA, *op. cit.*, p. 76.

(92) AGUDO GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 104 y 105, indica la falta de adaptación satisfactoria de la LMA a las exigencias de la Directiva 2001/42/CE, razón por la que la propia LSUPV remite en ciertos aspectos de la evaluación conjunta a un desarrollo reglamentario de la propia LSUPV.

(93) TOMERIUS, S. y FRÖLICH, F., «Las Directivas sobre evaluación de impacto ambiental y el Derecho urbanístico en los Estados miembros de la Unión Europea (Estado de la transposición e intercambio de experiencias en el marco de una Red Europea)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 3, 2003, p. 257, afirman que los planes parciales que desarrollan proyectos de zonas industriales podrían, en muchos casos, ser sometidos a la metodología de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (a diferencia de los auténticos planes a los que correspondería la evaluación estratégica). El problema es, continúan diciendo, que en el Estado español, como en Alemania, «las autoridades urbanísticas suelen contemplar en sus planes la gama más amplia posible de actividades industriales para el ámbito correspondiente», lo que dificultaría la adopción de aquel punto de partida.

(94) Modelo que adoptan la mayoría de las CCAA, según afirma NIETO MORENO, *op. cit.*, p. 182, y que utilizan tanto el sistema comunitario como el básico estatal (VERDU AMORÓS, *op. cit.*, 2008, p. 46).

esos planes habrá, en su caso, una calificación de usos (desde la más global, hasta la más pormenorizada en todo tipo de detalles), aunque podría resultar posible que analizando un nivel concreto de planeamiento el régimen calificadorio de los usos no aportara ningún añadido sustancial a lo previamente establecido en el nivel jerárquico superior (puede, por ejemplo, que el estudio de detalle no incorpore nada significativo a los establecido sobre esa cuestión en el plan parcial). En tal caso, la necesidad de evaluar el plan inferior no añadiría nada a la previa evaluación efectuada del plan inmediatamente superior (si se ha realizado). Pero esto no significa, en modo alguno, que solo haya que evaluar los planes urbanísticos jerárquicamente superiores (95).

Algo similar ocurre en una dinámica no vertical, sino horizontal. En ocasiones los planes urbanísticos que pretenden ordenar una zona de manera completa, se limitan en ciertos aspectos a reproducir previsiones contenidas en planes especiales que regulan un elemento concreto del agregado urbano. Por ejemplo, es perfectamente razonable que los planes de ordenación urbana de áreas (o los planes parciales de sectores) por las que discurre una infraestructura determinada (un tranvía, una red de saneamiento, etc.), se limiten a reproducir lo previsto en los planes especiales dictados concretamente para la creación y emplazamiento de dicha infraestructura. Si tales planes especiales han sido evaluados conjuntamente, no se ve cual es la razón de exigir a aquellos planes urbanísticos que reproduzcan el mismo trámite si no incorporan novedades sustanciales en su ordenación respecto de lo previamente considerado (96).

Por todas estas razones la Directiva 2001/42/CE y la Ley 9/2006 contienen unas razonables previsiones en el caso de concurrencia y jerarquía de planes y programas. Cuando esa concurrencia se derive de planes o programas promovidos por diferentes Administraciones Públicas, éstas deberán adoptar las medidas necesarias con el fin de que puedan com-

(95) ESCARTÍN ESCUDÉ, *op. cit.*, pp. 188 y 189, parte de esta idea, aunque observa varios inconvenientes para su aplicación (el hecho de la larga vigencia de PGOU y NNSS sin modificaciones —muchos anteriores a toda esta normativa y, por lo tanto, no evaluados en su momento—, el mayor compromiso ambiental —aunque también el menor carácter estratégico— a medida que se desciende en la escala planificadora). Por eso propone para los PP y los PE que las CCAA establezcan la determinación caso por caso de su necesidad de evaluación. Sigue estas mismas ideas SETUAIN MENDIA, B., «Medio Ambiente», en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos...op. cit.*, Tomo II, pp. 1646 y 1647.

(96) TOLEDO JAÚDENES, *op. cit.*, p. 439, propone que si la tramitación es temporalmente simultánea, «la Administración a la que pertenezca el órgano ambiental, que tiene el mayor papel en la evaluación ambiental estratégica, asuma el protagonismo en la redacción coordinada del documento de referencia en el que se prevean la amplitud y nivel de detalle de la evaluación ambiental estratégica y los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables a cada uno de los planes; también señalará las medidas de coordinación que sean necesarias».

plementarse y para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones, asegurando que todos los efectos ambientales significativos de cada uno son convenientemente evaluados (97). Cuando los planes y programas 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 (98).

(97) Art. 6.1 Ley 9/2006.

(98) Art. 6.2 Ley 9/2006 y art. 4.3 Directiva 2001/42/CE.

LABURPENA: Plan eta programen ingurumen-ebaluazioaren teknikaren eta hirigintza-plangintzaren sistema hierarkiko piramidalaren arteko erlazio zaila, gaur egun indarrean dauden EAEko arauetan: horra lan honen helburua. Planen baterako ebaluazioaren 183/2003 Dekretuan ezarri zen EAEko planak ebaluatzeko euskaral eredua. Bada, eredu horrek ez ditu betetzen, bere aplikazio-eremuari dagokionez, gai horri buruzko Europako Erkidegoko arauetan eta Estatuko oinarritzko legeetan ezarritako eskakizunak. Horren ondorioz, egoitza judizialean, arauen kongruentziarik eza azpimarratzen duten erabakiak hartu behar izan dira, bereziki hirigintza-plan jakin batzuei dagokionez (plan partzialei). Izan ere, ebaluazio-teknikaren pean jarri beharra ezarri zaie, nahiz eta, hasiera batean, eta hitzez hitz, teknika hori ez zen babesten arauan. Arazoa konpontze aldera, eta Europako Erkidegoko, Estatuko eta EAEko arauak eta Legean jasotako aurreikuspenak aztertuta, artikuluan 183/2003 Dekretua berritza proposatzen da, eta, batez ere, bi kontu bateragarri egiteko beharra azpimarratzen da: hiri-plangintzek aurreikusten dituzten erabileren kalifikazio-arauak eta, ingurumen-arauen arabera, baterako ebaluazioa egitera behartuta dauden planen kategoriak.

HITZ GAKOAK: Hirigintzako plangintza, eraginaren ebaluazioa.

RESUMEN: En el presente trabajo se pretende analizar la difícil relación que existe, en la normativa vasca actualmente vigente, entre la técnica de la evaluación ambiental de planes y programas y el sistema jerárquico piramidal de planificación urbanística. El modelo vasco de evaluación de planes establecido en el Decreto 183/2003, de evaluación conjunta de planes, no cumple, en lo que se refiere a su ámbito de aplicación, con las exigencias establecidas por la normativa comunitaria y la legislación básica estatal en la materia. Ello ha dado lugar a que, en sede judicial, se hayan que tenido que adoptar decisiones que subrayan esta incongruencia normativa, en especial, aplicando a determinados planes urbanísticos (los planes parciales) la necesidad de someterse a una técnica de evaluación que, en principio, literalmente no venía amparada en la norma. El artículo propone, analizando las normas comunitaria, estatal y vasca de evaluación ambiental de planes y las previsiones contenidas en la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco, la necesidad de reformar el Decreto 183/2003 para clarificar el problema, incidiendo, sobre todo, en la necesidad de coherenstar las reglas de calificación de usos que prevean los planes urbanísticos con las categorías de planes que se hallen obligados a evaluación conjunta según la normativa ambiental.

PALABRAS CLAVE: Planeamiento urbanístico, evaluación de impacto.

ABSTRACT: This work seeks to analyze the difficult relationship among the technique of environmental assessment of town planning and programmes and the hierarchical pyramidal system of urban planning. The Basque model for assessing planning laid down by the 183/2003 Decree on joint assessment of planning does not meet the requirements established by Community rules and State basic legislation on the subject as far as its scope of application is concerned. That has given

rise to judicial decisions where it is stressed the normative incongruency specially by applying to specific urban plans (parcial planning) the requirement of being subjected to a technique of assessment which at first was not literally laid down by the rule. This work by analyzing Community, State and Basque rules on the environmental assessment of planning and the provisions of the Basque Act on Land and Urbanism proposes the need for amending 183/2003 Decree in order to clarify the problem, insisting above all on reconciling the rules for qualifying the uses provided for by the urban plans with the types of plans which are bound to be jointly assessed according to environmental legislation.

KEYWORDS: Urban planning, impact assessment.