



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

La Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de protección del medio en el Estado Autonómico. La Comunitat Valenciana como caso de estudio

Strategic environmental assessment as an instrument for environmental protection. Comunidad Valenciana as a case study

Núm. 8 (2017), pp. 31-53

Pérez Gabaldón, Marta*

Recibido: **abril, 2016**

Aceptado: **enero, 2017**

JEL Clasif: K32

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.16319](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16319)

* Marta Pérez Gabaldón. Universidad CEU-Cardenal Herrera. E-mail: marta.perez@uchceu.es

Resumen

El presente trabajo se centra en el estudio de la relación entre la importancia de la protección ambiental y la evaluación *ex ante* de aquellos planes y programas con incidencia sobre el medio. Por ello, se focaliza la atención en la evaluación ambiental estratégica como un instrumento cuyo procedimiento se incardina en el de aprobación de dichos planes y programas, formando una unidad inescindible. Especialmente, se trata de enfatizar en su actual situación en el Estado Autonómico, en general, y en la Comunitat Valenciana, en particular.

Palabras clave: evaluación ambiental estratégica; Comunidad Valenciana; Estado Autonómico; transversalidad ambiental; evaluación ambiental

Abstract

This paper studies the relation between environmental protection and ex ante evaluation of plans and programmes with likely significant effects on the environment. Thus, the attention is focused on strategic environmental assessment as an instrument that has a procedure incorporated into the approval process of those plans and programmes, forming an indivisible unity. Generally, it is targeted at its frame in Autonomous State and, particularly, in Comunidad Valenciana.

Key Words: strategic environmental assessment; Comunidad Valenciana; Autonomous State; environmental mainstreaming; environmental evaluation

1. Introducción: breve alusión a la importancia de proteger y preservar el medio ambiente

La preocupación por el medio ambiente y su protección es una cuestión que, desde hace algunas décadas, forma parte de la agenda política, mediática y social española. Cada vez más, el ser humano es más consciente de su interdependencia para con el medio en el que se desenvuelve, del carácter limitado de los recursos planetarios, de la impronta de los problemas ambientales sobre la vida cotidiana, de la necesidad de conjugar protección ambiental y crecimiento económico apelando al desarrollo sostenible, o de la transversalidad de las cuestiones ambientales. En definitiva, progresivamente, se ha ido tomando conciencia de la necesidad de cambiar el paradigma predominante en la sociedad contemporánea según el cual se asocia evolución y progreso a la mayor capacidad para alterar y dominar la naturaleza, así como con los elevados niveles de consumo de los recursos naturales (Sanz López y Sánchez Álama, 1995). Esto es así por cuanto la materialización de dicho paradigma da por resultado una degradación del entorno, en muchos casos irreversible e irreparable, como consecuencia de la acción humana.

En este sentido, según los últimos estudios, los españoles muestran un elevado grado de preocupación por los problemas ambientales. Así se desprende del Barómetro del CIS de diciembre de 2015¹ que, después de haber publicado el último monográfico sobre materia ambiental en 2010, incluía como novedad varias cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la ecología. Del citado estudio se desprende, no solo que el 77,2 % se interesa mucho o bastante por el medio ambiente y la ecología, sino que, además, la ciudadanía considera que hay que preservar el entorno. En este sentido, mientras que para un 49,2 % de los encuestados la defensa y la conservación del medio es absolutamente necesaria aunque su protección a veces suponga costes altos, un 26,2 % opina que el medio ambiente debe ser protegido siempre que las medidas realizadas para ello no sean demasiado costosas y un 20,2 % aprecia que la protección del medio es necesaria pero no debe suponer ningún coste adicional para los ciudadanos.

Se debe considerar pues que el camino recorrido por la sociedad hasta este punto es esencial dado que, como bien afirma Subirats (1995) «la presión social y la preocupación pública en lo que respecta al medio ambiente pueden ser de vital importancia para cambiar las actitudes». De este modo, parece destacable que la conciencia ambiental y la acción derivada de ella son, junto a la pertenencia a la UE y la acción y presión de la comunidad internacional, un acicate para que los poderes públicos locales, autonómicos y nacionales actúen en consecuencia, no solo a través de las políticas ambientales, sino también introduciendo la perspectiva ambiental en las políticas, planes y programas en aquellos ámbitos de actuación cuyo desarrollo puede tener un impacto, directo o indirecto, voluntario o involuntario, sobre el medio. Esto es así por cuanto se trazan una serie de relaciones e interacciones de este con otros ámbitos que hacen imposible tener una concepción del problema y de las medidas a desarrollar en aras de la protección ambiental fuera del contexto en el que se llevan a cabo.

¹ Los datos provienen de la encuesta realizada a 2.495 personas entre el 1 y el 11 de diciembre de 2015, en todo el territorio nacional. La ficha técnica de la encuesta y los resultados de la misma pueden encontrarse en el Portal Web del Centro de Investigaciones Sociológicas: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14250 (consultado: 10 de febrero de 2016)

En este sentido, no se puede dejar de tener presente tres particularidades de la percepción y preocupación, tanto social como política, por el medio ambiente: la perspectiva antropocéntrica de la protección del entorno, la condición del ser humano como causante y reparador de los daños ambientales y la complejidad y comprensividad de la materia medioambiental.

En primer lugar, cabe tener presente que el interés por la preservación ambiental no deriva de una voluntad de protección del entorno *per se*, de manera altruista, sino que —al menos en la mayoría de los casos— tiene un carácter instrumental y utilitarista. Esto se debe a que el ambiente es la base sobre la que se desarrolla la vida humana y todas las actividades asociadas a ella, realidad esta que viene a avalar el propio Tribunal Constitucional al darnos una definición antropocéntrica de medio ambiente en el FJ 4 STC 102/1995, de 26 de junio, al aseverar que este es «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida». Dicha visión antropocéntrica de la necesidad de protección del medio liga en buena medida con el artículo 45.1 CE², inserto en los principios rectores de la política social y económica, en el que el derecho-deber al medio ambiente aparece orientado al disfrute del entorno en condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona (Pérez Gabaldón, 2011).

En segundo lugar, y estrechamente ligado con el punto anterior, las medidas —directas o indirectas— destinadas a la protección y a la preservación ambiental deben partir del ser humano que es, a su vez, causante de gran parte de los problemas más graves del medio. En este sentido, advertían Bacaria y Congleton (1999) que la necesidad de medidas con incidencia sobre el medio no pueden hacerse «independientemente de los incentivos de los agentes que las diseñan y aplican, así como del entorno o comportamiento de los actores a los que van dirigidas las políticas. No hay que olvidar que las políticas las diseñan y aplican las personas, para que tengan efectos sobre las mismas». En consecuencia las políticas medioambientales o con impronta sobre el medio «van dirigidas a las personas que actúan sobre el medio ambiente, no van dirigidas a la naturaleza. La naturaleza no necesita políticas, es el ser humano quien las requiere como un sistema de reglas para ordenar las consecuencias de su comportamiento individual sobre un entorno colectivo». Esto es debido a la confluencia de múltiples intereses contrapuestos a los que, a través de las acciones de los poderes públicos, debe dar respuesta el actor político, tratando de evitar un resultado de suma cero para cualquiera de ellos y buscando un equilibrio entre los bienes jurídicos, valores, principios o intereses contrapuestos que entran en liza.

Así, paradójicamente, al desarrollar determinadas acciones insertas en planes o programas que producen un cierto deterioro ambiental, la condición de víctima y verdugo se confunden —con matices— en el mismo actor político. De este modo, dicha acción debe conjugar varios intereses confluyentes con el objeto de que discurran de la manera más cercana posible al ideal del desarrollo sostenible planteado desde la visión tridimensional (economía, sociedad y sostenibilidad) que se planteaba en el Informe Brundtland de 1987. Cabe tener esta idea presente en tanto en cuanto el concepto de desarrollo sostenible es «un concepto que disfruta de extendida aceptación por parte de instituciones internacionales, gobiernos, empresarios y la sociedad civil» (Drexhage y Murphy, 2010),

² El 45.1 CE dice literalmente «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

que ha sido en buena medida adaptado por los diferentes agentes debido a un cierto rechazo ante su potencial transformador del sistema (Bermejo, 2010).

En tercer lugar, y no por ello menos importante, el medio ambiente debe entenderse como un concepto en constante mutabilidad científica, social y cultural, y de ahí lo «superfluo» de intentar delimitar su noción (Ruíz-Rico, 2000). Esto se debe, en buena medida, a que se está ante una materia de elevada complejidad (Leff, 2003) y con largos tentáculos que se extienden más allá de la propia materia ambiental (transversalidad) y de las fronteras estatales dentro de las que se trata de regular en pro de su protección, conservación o restauración (transnacionalidad), precisando de una visión holística de la cuestión, así como también a la presencia de una pluralidad de entes con competencia en la materia en el Estado Autonómico (Unión Europea, Estado Central y Administraciones Locales).

Desde la perspectiva del presente trabajo, la confluencia de estos elementos es la que lleva a considerar como esencial que los planes y programas con incidencia en el medio sean sometidos a una evaluación de carácter ambiental *ex ante* y *ex post*, pues ambas son «complementarias (...) para hacer cumplir la doble finalidad de la evaluación: aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse a la mejora del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas; y rendir cuentas a los ciudadanos que, con carácter general, han sido los que han aportado los recursos utilizados» (Labeaga y Muñoz, 2013). Por lo que aquí respecta, se centrará la atención en la primera de ellas en tanto en cuanto pretende la incorporación a tales planes y programas de una perspectiva ambiental que garantice, de un modo u otro, que las decisiones que se insertan en dichos instrumentos de acción política tengan una impronta sobre el medio que resulte asumible a la vista de todos los intereses presentes en cada contexto y en cada caso concreto. Este es el papel que cubre la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) cuyo análisis en el marco del Estado Autonómico, *in genere*, y en el de la Comunidad Valenciana, en particular, ocupa el presente estudio.

2. De la transversalidad ambiental a la evaluación *ex ante* de planes y programas con incidencia en el medio

En la actualidad, aun cuando pueda resultar una obviedad, cabe afirmar que medio ambiente, economía y sociedad deben hallarse integrados para lograr una respuesta efectiva y completa a los problemas ambientales, pues

“the basic reason why environmental mainstreaming is important is that economic and social development and the environment are fundamentally interdependent- the way we manage the economy and political and social institutions has critical impacts on the environment, while environmental quality and sustainability, in turn, are vital for the performance of the economy and social well-being. As such, the task of environmental integration and mainstreaming is at the forefront of development planning and policy formulation” (Global Environment Facility, 2008).

En este sentido, el FJ 7 de la STC 102/1995 señala que el carácter complejo y polifacético de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que estas afecten a los más variados

sectores del ordenamiento, lo que «explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas (...). No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos».

La incorporación transversal de las consideraciones ambientales —tanto en las políticas públicas como en los planes y programas ambientales y no ambientales— se ve favorecida no solo por el reconocimiento de la multidimensionalidad del medio ambiente (Alda Fernández y Ramos Gallarín, 2006), sino también por la asunción del elevado grado de complejidad al que se aludía anteriormente y del que el *mainstreaming* ambiental es una de sus piedras angulares. En el caso de los instrumentos con incidencia en el medio sucede, como en el caso de los de índole social, debido a que «la evaluación de impactos se complica por cuanto las intervenciones suelen ser multidimensionales, en el sentido de que buscan cambios en diversas facetas de la situación del individuo» así como también hay una «heterogeneidad de impactos» (Blasco y Subirats, 2009). Esto es así porque, de un lado, es positivo para la adecuada protección del medio ambiente la inclusión de la perspectiva ambiental en todas aquellas materias cuya proyección fáctica tiene lugar en el medio o repercute en este, aunque solo sea por ser este el lugar en el cual se desarrollan y materializan (véanse el urbanismo, la industria, o la agricultura) pero, a su vez, dicha inclusión dificulta e incluso retrasa la elaboración e implementación de planes y programas.

Ahora bien, aunque la inclusión de la perspectiva ambiental en planes y programas con incidencia sobre el medio haga que el procedimiento sea más costoso, no significa que esto sea un elemento negativo pues, en realidad, da lugar a la elaboración de un instrumento de gestión más pausado en el que se tienen en cuenta implicaciones que van más allá del ámbito objetivo sobre el que se desarrolla el mismo, mostrando con ello que las distintas áreas de acción política no pueden verse ya, en ningún caso, como compartimento estancos y aislados del resto. En efecto, la realidad es muy diferente y, lo cierto, es que este modo de proceder supone, en gran medida, una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos que, a la postre, son limitados.

La inclusión de la *vis* ambiental en el proceso de elaboración de los planes y programas es la que ha llevado hasta la evaluación ambiental estratégica, cuya actual modulación global y su adaptación a cada contexto es consecuencia de la evolución conceptual y práctica de la misma. En este sentido, se puede aludir a tres periodos en el desarrollo de dicho instrumento (Ahumada Cervantes *et al.*, 2012).

En primer lugar, aparece la etapa formativa del concepto (1970-1988), cuyos antecedentes se encuentran en el asentamiento legal y teórico previo de la evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) de proyectos. Su origen se encuentra en la *National Environment Policy Act*, promulgada en 1969 en Estados Unidos con el objeto de exigir una evaluación ambiental ex ante de las políticas, planes, programas y proyectos que puedan tener una incidencia significativa sobre el medio. Así pues, parece evidente que el modelo gestado por la NEPA entremezclaba y confundía lo que hoy ha dado lugar a la EIA, por un lado, y a la EAE, por otro.

En segundo lugar, está la etapa de formalización (1989-2000), en la que varios países y organizaciones internacionales institucionalizan la EAE. En este periodo, el 25 de febrero de 1991, se firmó el Convenio de Espoo sobre evaluación de impacto en el medio

ambiente (ratificado por España el 1 de septiembre de 1992). De hecho, las primeras referencias a la EAE como algo diferenciado de la EIA deberán esperar a los años 90. En este sentido, siguiendo a Sadler (1996), se debe partir de comprender la evaluación ambiental, *in genere*, como un proceso genérico que incluye la EIA de proyectos específicos y la EAE de políticas, planes y programas, así como sus relaciones con un gran número de evaluaciones de impacto y de herramientas relacionadas con la planificación.

En este periodo, la evaluación ambiental es definida como

“a systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan or programme initiatives in order to ensure that they are fully included and appropriately addressed at the earliest appropriate stage of decision making on par with economic and social considerations” (Sadler y Verheem, 1996).

Posteriormente, las definiciones en esta línea ofrecerán una visión de la EAE como una extensión de la tradición de la EIA y las preocupaciones ambientales a esferas superiores de la toma de decisiones (Connor y Dovers, 2004).

En cualquiera de los casos, es cuanto menos sorprendente que el control ambiental de los proyectos, vía evaluación de impacto, apareciera legalmente antes que el de las políticas, planes y programas, cuando estos son los que preceden a aquellos en jerarquía y tienen una repercusión más compleja y amplia en los aspectos temáticos y territoriales del medio. Es pues evidente que lo lógico hubiese sido precisamente lo contrario (Gómez Orea *et al*, 2014). Su ulterior regulación legal supone, ante todo, una especie de adelantamiento de las barreras de protección ambiental respecto de determinadas actuaciones que van a tener a futuro un impacto ambiental. De esta manera se somete a evaluación ambiental las estrategias, directrices y propuestas planteadas por las Administraciones Públicas en distintos ámbitos como el marco de ulteriores proyectos concretos que se deberán someter a EIA (Ruíz de Apodaca, 2010).

Por último, se encuentra una etapa de expansión (2001-hoy), en la que se amplía y consolida el empleo de la EAE. El punto de arranque se encuentra ligado a la Directiva 2001/42/CE sobre la evaluación ambiental de determinados planes y programas, cuya transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros supondrá la asunción de la toma en consideración de la perspectiva ambiental en la toma de decisiones a nivel de planificación y programación, y tiene también un importante punto de inflexión en la firma en 2003 en Kiev del Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, ratificado por España el 24 de junio de 2009. Etapa en la cual se puede entender que la EAE es «un mecanismo para incorporar a las actividades habituales el medio ambiente y la sustentabilidad a través de niveles superiores de formulación de políticas». En buena medida, esto sugiere falta de adecuación en los procesos existentes de las políticas y un grado más sustancial de reformas organizativas e institucionales que el concepto dado en la etapa anterior como una extensión hacia esferas superiores de la evaluación de impacto ambiental (Connor y Dovers, 2004).

Teniendo en cuenta dichas fases, el hecho de integrar la perspectiva ambiental en el desarrollo del resto de políticas públicas, planes y programas en el contexto español encuentra su origen, tanto a nivel internacional y comunitario como nacional, en la primera y más temprana fase, aunque no se institucionalizará y consolidará hasta la última. Esto es así por cuanto, de un lado, en el ámbito internacional, la percepción

de la necesidad de someter a evaluación ambiental aquellas actuaciones públicas con impactos significativos sobre el medio ambiente apareció recurrentemente en el marco de los encuentros de los miembros de la comunidad internacional para tratar cuestiones ambientales desde los años 70, tal y como sucedió en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Este impulso internacional a la conservación y protección ambiental tendrá gran impronta en un buen número de tratados internacionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible.

De otro lado, y en buena medida por esa influencia internacional, en el marco actual de la UE, el auge de la evaluación ambiental vendrá a partir del conocido como «proceso del Cardiff», que se ve enfatizado con la introducción con Maastricht del artículo 6 en el Tratado de la Comunidad Europea que establecía que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la comunidad (...) en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible», cuyo contenido ocupa el actual artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Obviamente la ya mencionada Directiva 2001/42/CE, supone la institucionalización de la introducción de la perspectiva ambiental en la preparación y aprobación de los planes y programas con incidencia sobre el medio en aras del desarrollo sostenible.

En el ámbito nacional, por su parte, es la propia ubicación constitucional del deber al medio ambiente en el capítulo referente a los Principios Rectores de la Política Social y Económica la que, antes incluso de la pertenencia a la Unión Europea, muestra una incipiente y primitiva transversalidad ambiental. Esto es así por cuanto, según el artículo 53 de la Constitución Española (en adelante CE), se está ante un principio que ha de orientar la legislación, la actividad judicial y la actuación de los poderes públicos. Así, estos debían de tener en cuenta la protección y conservación ambiental —siempre orientada a la consecución de un bienestar y una calidad de vida— como un principio orientador de su actividad y, aunque este hecho no «obligaba» a los poderes públicos a la inclusión legal de la perspectiva ambiental en el resto del ordenamiento, se puede considerar que se trata de una vinculación a medio camino entre dicha obligación y la omisión total de las referencias al medio ambiente.

Con todo ello, esta transversalidad ambiental como obligación vendrá *a posteriori* por medio de la «ecologización» de los planes y programas en España, para la que es de gran relevancia la tardía transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo objetivo pasaba por promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del entorno y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas a través de la evaluación de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio. Más recientemente, mediante Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA), se funden en un único texto la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y las modificaciones posteriores al citado texto refundido.

3. La Evaluación Ambiental Estratégica en el Estado de las Autonomías a partir de los títulos competenciales

El preámbulo de la LEA afirma que la eficacia de la evaluación ambiental en España exige un procedimiento común en todo el territorio nacional, basado en la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica en materia ambiental, «sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección». En este sentido, partiendo de la formulación genérica del 45.2 CE que otorga a los poderes públicos el deber de proteger, restaurar y promocionar el medio ambiente, que no vislumbra un reparto real de atribuciones entre el poder central y los poderes autonómicos, se ha de focalizar la atención en el artículo 149.1.23 CE —al que alude dicho preámbulo—, que recoge la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», y en su significado; sin que ello suponga perder de vista el 148.1.9 CE, que posibilita la atribución vía Estatuto de Autonomía de la competencia de «gestión en materia de protección ambiental», que será obviado por la LEA de manera voluntaria.

Resulta pues relevante hacer una breve referencia a la concepción de «legislación básica» en materia ambiental dada por el Tribunal Constitucional para determinar, dentro de lo posible, hasta donde debe llegar el marco de la LEA. El principal inconveniente para tal determinación reposa en que trata de una definición un tanto variante. Así, si bien inicialmente el Alto Tribunal había señalado que esta debe permitir al Estado el establecimiento de un marco de la «política global del medio ambiente» que admita una diversidad de regulaciones pero siempre respetando el principio de solidaridad constitucionalizado (STC 64/1982, de 4 de noviembre), posteriormente señaló que la función de la legislación básica no es de uniformidad sino de «ordenación de mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan unos niveles más altos de protección que no entrarían por solo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Esto debe ser de tal forma que las normas dictadas por los órganos legislativos autonómicos «no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado» (STC 170/1989, de 19 de octubre). En este sentido, matizará que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos» (STC 149/1991), pero sin que vacíe a las CCAA de sus competencias en la materia, teniendo que resultar «suficiente y homogéneo» para todo el territorio, pero mejorable en su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma (STC 102/1995).

Por su parte, la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer su propia EAE de los planes y programas autonómicos y locales, se basa en la competencia para establecer normas adicionales de protección a la que alude el 149.1.23 CE. En este sentido, la citada Ley sigue la línea ya marcada por la anterior normativa, evitando considerar la evaluación como una actividad de ejecución en materia ambiental, que puede

ser asumida por las CCAA según el 148.1.9 CE a través de los Estatutos de Autonomía. Esto es así por cuanto, de hacerlo por esta otra vía, supondría dejar en manos de las Comunidades Autónomas la competencia de evaluar todos los planes y programas, tanto autonómicos como estatales (Sanz Rubiales, 2007; Verdú Amorós, 2008), mientras que la opción seguida deja en manos del poder central la evaluación de los planes y programas de ámbito estatal.

En el marco de la Ley 6/2006, las Comunidades Autónomas elaboraron su propia normativa en materia de evaluación ambiental regulando, en más de un caso, de manera conjunta la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica³. En la LEA se otorgó a las Comunidades Autónomas un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley para que adaptasen su normativa, precisando que si antes de que finalizase ese plazo cualquier Comunidad Autónoma hubiese ajustado ya su normativa, la LEA entraría en vigor en ese momento (Disposición Final 11^a). En todo caso, aunque no se realice la oportuna adaptación de la normativa autonómica, esta Ley será de aplicación, como legislación básica, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, en aras de una mayor coordinación entre el nivel estatal y el regional. Así pues, a la luz de la citada disposición final, las Comunidades Autónomas cuentan con dos opciones:

a) Pueden adaptarse en el plazo de un año a lo establecido en la LEA. En este caso, durante ese periodo y hasta su adaptación, las disposiciones básicas de la Ley no son aplicables. Ello no obsta para que ejerzan cierto efecto sobre las Comunidades Autónomas al estar estas obligadas a ajustar su normativa a la estatal en aquellos aspectos considerados legislación básica. Tal obligación de adaptación se dará en todo caso, salvo que se entienda que las concretas disposiciones autonómicas tienen encaje dentro de la consideración de «normas adicionales de protección» y, por ende, granjean una protección más elevada que la facilitada por el poder central.

b) Pueden optar por una remisión en bloque a la LEA, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria. En este sentido, García Ureta (2014a) considera que la citada Ley no puede tener carácter simplemente supletorio por no respetar el artículo 149.1.3 CE y la doctrina constitucional en la materia, por cuanto «el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar estas normas, porque el artículo 149.1.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (...) el legislador estatal pretende salvar este impedimento constitucional trasladando al legislador autonómico la decisión» de adoptar los preceptos que no forman parte de la legislación básica.

En el caso de la Comunidad Valenciana, tras la Directiva 2001/42/CE, la voluntad del legislador valenciano era recoger el espíritu de la Directiva de evaluación ambiental

3 En este sentido, en Aragón se aprobó la Ley 7/2006, de 22 de junio, de medio ambiente; en Cantabria la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado; en Castilla-La Mancha, la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de evaluación ambiental; en Cataluña, la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas; en Baleares, la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas; en La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente; en Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental; en Murcia, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada; en Navarra, la Ley Foral 4/2005, de 22 de intervención para la protección ambiental; y en País Vasco, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, del medio ambiente. Cabe tener en cuenta que, si bien es cierto que no todas estas leyes diferenciaban expresamente entre la EIA (para proyectos) y la EAE (para planes y programas), no lo es menos que en tales casos se alude a la evaluación ambiental *in genere* diferenciando los procedimientos a seguir para proyectos, por un lado, y para planes y programas, por otro.

estratégica en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004 mediante la aplicación de criterios ambientales y de sostenibilidad para la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos. Si bien lo cierto es que no llegó nunca a incorporarse a la legislación valenciana la Ley 9/2006, de 28 de abril, de transposición de la citada Directiva, esto no fue óbice para una aplicación fáctica por parte de los poderes públicos autonómicos con competencia en la materia. Esto generó ciertas disfunciones aplicativas dada la ausencia de una adaptación plena de la regulación valenciana a la nacional (Almenar Muñoz, 2015b), siendo este uno de los principales problemas que la actual regulación de 2014 ha tratado de solventar, simplificar y aclarar.

Así pues, en el caso de la Comunidad Valenciana, el procedimiento de la EAE no se había regulado a nivel autonómico hasta la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante LOTUP), que por primera vez establece una regulación propia del procedimiento de EAE incardinado en el procedimiento de aprobación de los planes y programas, lo que sin duda conlleva un importante paso adelante en relación al marco regulador precedente. Esto tiene relevancia en tanto en cuanto se considera que la EAE a nivel autonómico es esencial por dos motivos. De un lado, por la necesidad de someter a evaluación los planes y programas con impacto ambiental desarrollados por los entes locales y autonómicos a fin de atisbar sus futuros impactos sobre el entorno y, a partir de ello, poder garantizar que los procesos decisionales públicos optimicen la gestión de los recursos naturales, materiales y personales de los que dispone cada región. De otro lado, por la importancia de adaptar la evaluación tanto al contexto para garantizar el éxito de la misma (Ahmed *et al.*, 2005; Wallington *et al.*, 2007), como a las particularidades políticas, económicas y ambientales en que esta se produce, de modo que no puede haber un enfoque tipo de la misma que resulte aplicable indiscriminadamente (Dalal-Clayton y Sadler, 1999) a cualquier país o cualquier región. Así, como bien apunta Jiliberto (2013), se entiende que la experiencia indica que puede haber tantos modos y caminos para alcanzar los objetivos de la EAE como contextos políticos e institucionales existen, siendo siempre conveniente contar con ciertas condiciones o parámetros que promuevan su adopción y máxima operatividad como proceso de evaluación *ex ante*.

De este modo, la evaluación ambiental y territorial estratégica se presentará en dicha norma omnicompreensiva con 3 objetivos fundamentales:

- a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.
- b) Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación.
- c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

En relación a este último objetivo, la LOTUP persigue el desarrollo territorial y urbano sostenible, que aparece definido por la propia norma como aquel que «satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes

ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio» (artículo 3 LOTUP). Para ello, la norma autonómica establece unos criterios de sostenibilidad (artículo 7.2 LOTUP) para que, desde las fases más tempranas de la gestación de los planes y programas, el procedimiento vaya orientado a lograr el modelo de ordenación territorial y urbanística pretendida. No podemos olvidar que la evaluación ambiental, como bien señala el preámbulo de la LEA, «facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas». En este sentido, la LEA alude al desarrollo sostenible no solo como principio que debe orientar la evaluación ambiental (artículo 2.j LEA) sino también como fin de la propia norma (artículo 1 LEA).

4. La Comunitat Valenciana y la evaluación ambiental estratégica

Si bien la legislación básica estatal aludía a cómo las funciones de las Comunidades Autónomas se basaban en la asunción por parte de estas de la competencia para establecer normas adicionales de protección del medio, la LOTUP parte en su preámbulo de considerar como base de la misma la competencia exclusiva atribuida vía artículo 49.1.9 del *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana* (en adelante EACV) en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo, se observa que esta norma también reposa, aunque no sea de manera explícita, en el 17.2 EACV, que apunta que «toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica». Ello parece desprenderse también de dicho preámbulo en el que se afirma que la Ley pretende alcanzar no solo una simplificación normativa en materia de ordenación territorial y urbanismo en la Comunidad, dotando a la regulación en la materia de mayor transparencia y seguridad jurídica, sino también la integridad en el tratamiento del territorio, pues «esta nueva visión armoniza adecuadamente todas las escalas espaciales de la planificación y (...) establece un mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los *aspectos ambientales*, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales convergen en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación».

En este sentido, el legislador autonómico recoge, de manera explícita, el mandato estatal al adaptar en plazo la legislación autonómica a la nueva regulación de la evaluación ambiental dada por la LEA. A tal efecto el preámbulo afirma que «la presente Ley es el marco en el que se integrará la tramitación de todos los planes y programas con incidencia significativa sobre el medio ambiente y el territorio en la Comunitat Valenciana, pero no como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan, sino como la forma de fijar sus contenidos y de enriquecerlo mediante la interacción mutua entre la evaluación ambiental y territorial estratégica, y el plan. Este procedimiento unificado se desarrollará desde el principio de la elaboración del plan hasta su aprobación y posterior seguimiento». En este sentido, aprovecha el legislador para simplificar el sistema existente y diseñar un procedimiento coordinado con el nacional para evitar duplicidades que puedan ir en detrimento del funcionamiento del sistema de evaluación ambiental.

Cuadro I. Comparación de los elementos básicos de la evaluación ambiental estratégica a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Base competencial	149.1.23 CE (legislación básica ambiental)	- 149.1.23 CE (normas adicionales de protección ambiental) - 49.1.9 EACV (competencia en ordenación del territorio y urbanismo)
Ámbito	Nacional	Autonómico
Objetivo de la Ley	«Establece(r) las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible»	Establecer «la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social, así como la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas»
Principios de la evaluación ambiental	<p>(Son establecidos en Ley 21/2013 y forman parte de la legislación básica)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Protección y mejora del medio ambiente. b) Precaución. c) Acción preventiva y cautelar; corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente. d) Quien contamina paga. e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental. f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse. h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera. i) Participación pública. j) Desarrollo sostenible. k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones. l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible. 	

Tras un análisis comparado de la LEA y LOTUP, se observa cómo tanto los planes y programas incluidos, por su parte, como los excluidos del procedimiento de EAE, por la suya, son prácticamente coincidentes. Así pues, no se someterán a EAE aquellos relativos a la defensa de la nación, la protección civil en caso de emergencia y los de carácter financiero y presupuestario, lo que está en la estela de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica.

De igual modo, resulta necesario llamar la atención sobre el margen dado en ambos casos a la participación ciudadana. Así, en el caso de la LEA se alude a esta como uno de los principios de la evaluación ambiental (artículo 2.i LEA). Según la normativa nacional, dentro del procedimiento, hay un fase de información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas. En este, el órgano ambiental somete el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a su consideración (artículo 22 LEA). Al menos inicialmente, hemos de considerar positiva la posibilidad que se da a los agentes sociales de participar en el proceso de elaboración de los planes y programas, más si cabe cuando la definición dada de personas interesadas por la LEA es lo suficientemente amplia como para incluir, entre otros, a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con la Ley 27/2006 de 18 de julio de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, cumplan los siguientes requisitos: i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental. ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental.

En el caso valenciano, también hay una fase que consiste en el sometimiento de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental y territorial estratégico al proceso de participación pública, información pública y consultas (artículo 49 LOTUP). En este caso se debe elaborar el «Plan de Participación Pública»⁴ como documento en el que aparecen identificadas tanto las administraciones públicas afectadas y el público interesado en el plan o programa, como las modalidades o amplitud de información y consulta. El resultado de las consultas, de la información pública y del plan de participación será parte del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Además, a imagen y semejanza de lo que sucede a nivel nacional, en el título III del libro I de la LOTUP se diseñan dos procedimientos: el simplificado y el ordinario, cuyas fases esenciales pueden verse en los cuadros 2 y 3. Cabe tener en cuenta que la decisión, en última instancia, sobre cuál debe ser el procedimiento a seguir depende del órgano ambiental⁵, el cual se pronuncia, según los criterios del anexo VII de la Ley, atendiendo al grado de significación de los efectos ambientales y territoriales de los mismos. A estos dos se suma un procedimiento *ad hoc* para las actuaciones territoriales estratégicas.

4 El Plan de Participación Pública, como parte del documento de alcance, debe contener «al menos, la información pública mediante anuncio en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y en un medio de comunicación social de prensa escrita de gran difusión y poner la documentación a disposición del público. En el caso de revisiones de planes generales de ordenación estructural y de modificaciones que supongan cambios de clasificación de suelo que alteren el modelo territorial del municipio o en la calificación del suelo que incrementen su aprovechamiento, el plan de participación pública incluirá, además y al menos, la celebración de sesiones explicativas abiertas al público sobre el contenido de la ordenación futura y las alternativas presentadas, la elaboración de resúmenes e infografías de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana de la ordenación, así como memoria de viabilidad económica preceptiva, elaborada sobre la base de estudios de mercado rigurosos y acreditados por sociedades de tasación homologadas por entidades públicas con competencia para ello o por entidades análogas de otros países» (51.4.c LOTPU)

5 El órgano ambiental es una figura creada en 2006 y cuyas funciones asumía el Director General con competencia en evaluación ambiental. En 2011 se creó, además, la Comisión de Evaluación Ambiental y cuyo funcionamiento actual está regulado por el Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del órgano ambiental de la Generalitat a los efectos de evaluación ambiental estratégica (planes y programas).

Si se focaliza la atención en los planes y programas que deben ser sometidos a EAE ordinaria, tal y como puede observarse en el cuadro 2, tanto a nivel nacional como valenciano, son los de aquellos ámbitos no estrictamente ambientales pero cuya concreción posterior e implementación puede tener una impronta significativa en el medio, como puedan ser aquellos en materia energética, agrícola o minera, así como los que puedan afectar a los espacios de la Red Natura 2000. Además, cabe también tener en cuenta que, si bien en el caso valenciano la vinculación con el territorio es más evidente al tratarse de una norma holística que trata de agrupar en un único texto todos aquellos instrumentos con incidencia sobre el mismo, tal relación entre ordenación del territorio y urbanismo con el medio ambiente tampoco es obviada por el texto legal nacional. Esto es así por cuanto entre los planes y programas que han de ser sometidos a EAE ordinaria a nivel nacional se incluyen los relativos a ordenación del territorio y urbanismo (de hecho, no se debe olvidar que el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, refería a la EAE de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con efectos significativos en el medio ambiente, de manera independiente a la entonces vigente Ley 9/2006). Esto muestra una clara comprensión de lo que suponen los planes y programas ambientales o con incidencia ambiental pues en estos «generalmente se considera al territorio como parte del proceso de evaluación ya que en este se refleja su alcance a diferencia de otras políticas cuyos objetivos no necesariamente tienen una expresión territorial tangible» (Bobadilla *et al.*, 2013).

Cuadro 2. Comparación entre la evaluación ambiental estratégica ordinaria a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Ámbito de aplicación	<p>Los planes y programas cuya elaboración sea exigida por disposición legal o reglamentaria, así como por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, cuando:</p> <p>a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo</p> <p>b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.</p> <p>c) Los que requieren evaluación ambiental estratégica simplificada cuando así lo decida el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico</p> <p>d) Los planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.</p>	<p>Los planes y programas, que se adopten o aprueben cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, cuando:</p> <p>a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental relativos a: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, riesgos naturales e inducidos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbanizado o rural, o del uso del suelo.</p> <p>b) Requieran una evaluación conforme a la normativa comunitaria, estatal o autonómica reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.</p> <p>c) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial.</p>

(Continuación Cuadro 2)

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Procedimiento	<p>Las fases son las siguientes:</p> <p>a) solicitud de inicio</p> <p>b) consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico, en un máximo de 3 meses desde la presentación de la solicitud</p> <p>c) elaboración del estudio ambiental estratégico</p> <p>d) información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas</p> <p>Las fases c y d, tienen un máximo de 15 meses desde la notificación al promotor del documento de alcance</p> <p>e) análisis técnico del expediente de evaluación ambiental</p> <p>f) la declaración ambiental estratégica.</p> <p>Para las fases e y f, el órgano ambiental dispondrá de un plazo de cuatro meses, prorrogable por dos meses más, por razones justificadas debidamente motivadas desde la recepción del expediente completo y comunicadas al promotor y al órgano sustantivo.</p> <p>El plazo máximo para todo el procedimiento es de 24 meses.</p>	<p>Las fases son:</p> <p>a) Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica por el órgano promotor.</p> <p>b) Consulta a las administraciones públicas afectadas, que se pronunciarán en el plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles desde la recepción de la solicitud de informe.</p> <p>c) Documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, emitido por el órgano ambiental y territorial. El órgano ambiental tiene 4 meses para emitirlo (prorrogable por 2 meses más).</p> <p>d) Formulación, por el órgano promotor, de una versión preliminar del plan o programa, que incluirá un estudio ambiental y territorial estratégico.</p> <p>e) Sometimiento de la versión preliminar al proceso de participación pública, información pública y consultas (45 días hábiles)</p> <p>f) Elaboración de la propuesta de plan o programa.</p> <p>g) Declaración ambiental y territorial estratégica, en un plazo máximo de tres meses desde la presentación de toda la documentación ante el órgano ambiental (prorrogable por 3 meses más).</p> <p>h) En su caso, puede que, además, haya:</p> <ul style="list-style-type: none"> • adecuación del plan o programa a la declaración ambiental y territorial estratégica. • nueva información al público. <p>i) Aprobación del plan o programa, en tres meses desde la recepción de la documentación completa, y publicidad, durante 15 días hábiles.</p> <p>k) Aplicación del plan de seguimiento ambiental y territorial para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales.</p>

En el caso de la evaluación ambiental estratégica simplificada, tal y como se observa en el cuadro 3, los ámbitos de actuación también son sustancialmente los mismos en ambos casos, centrandose la atención en las modificaciones de aquellos planes y programas que tienen impacto ambiental, así como los que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. A estos, la norma valenciana añade aquellos otros planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan con los requisitos para la evaluación ambiental estratégica ordinaria. La particularidad de este procedimiento es que, a diferencia del ordinario, no se evalúan los efectos

para dar lugar a una posterior autorización para la aprobación del plan o programa, sino que como señala la Ley de Evaluación Ambiental, sirve para fijar si determinados planes deben someterse a la EAE ordinaria, por tener efectos de relevancia sobre el medio, o no, al carecer de tal alcance. De ahí que el procedimiento sea mucho más sencillo, prescindiendo de alguna fase relevante en el procedimiento ordinario, haciendo que el plazo máximo sea mucho más reducido. Así «el legislador no ha establecido un procedimiento simplificado de evaluación con entidad propia. En otras palabras, los planes que inicialmente se pueden someter a una EAE simplificada desembocan en la ordinaria o en la conclusión de que carecen de efectos ambientales significativos» (García Ureta, 2014b).

Cuadro 3. Comparación entre la evaluación ambiental estratégica simplificada a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Ámbito de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior. b) Los planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior 	<p>El órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las modificaciones menores de los planes y programas b) Los planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan con los requisitos para la evaluación ambiental estratégica ordinaria
Procedimiento	<p>Las fases son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) solicitud de inicio b) consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas c) elaboración del informe ambiental estratégico d) aprobación del plan o programa (en un plazo máximo de 4 meses desde la presentación de la solicitud con la documentación) y publicidad (en un máximo de 15 días hábiles) 	<p>Las fases son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Solicitud de inicio de la evaluación por el órgano promotor. b) Consulta a las administraciones públicas e interesados (45 días hábiles) c) Resolución del informe ambiental y territorial estratégico emitido por el órgano ambiental y territorial (4 meses) d) Sometimiento de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental a información pública (45 días) y consultas a los organismos afectados (1 mes) e) En su caso, adecuación a los cambios sustanciales introducidos en el apartado anterior f) Aprobación del plan g) Aplicación del plan de seguimiento

Grosso modo, cabe destacar que el procedimiento ordinario finaliza bien con un pronunciamiento del órgano ambiental sobre la insuficiencia documental, archivando las actuaciones, bien con un pronunciamiento del mismo sobre la viabilidad/inviabilidad

ambiental del plan o programa, formulando la declaración ambiental (y territorial, en el caso valenciano) estratégica, ya sea negativa o positiva, e indicando en caso de ser necesario las determinaciones finales que hayan de ser incorporadas al plan o programa. La declaración se remite al órgano promotor para su aprobación provisional (si es que lo hay) y/o al órgano sustantivo del plan o programa para su aprobación definitiva. De este modo, parece oportuno insistir en tener muy presente que la EAE forma parte indisoluble del proceso de aprobación de los planes y programas con incidencia en el medio.

La declaración ambiental estratégica, que da fin a la EAE ordinaria, al igual que el informe ambiental estratégico, que da fin a la EAE simplificada, es un documento «preceptivo y determinante» (artículos 25.2 LEA y 54.9 LOTUP) del órgano ambiental (y territorial, en el caso valenciano) que, en el caso de la declaración ambiental estratégica, evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa. La cuestión esencial está aquí en el grado de protección del medio que supone tal adjetivación otorgada al documento emitido por el órgano ambiental para dar fin al procedimiento de EAE. En este sentido, las STS de 8 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) y STS de 24 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), clarifican la diferencia entre un informe preceptivo y determinante, por un lado, y vinculante, por otro, al señalar que los primeros son aquellos que resultan «necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes». Es decir, se considera pues que estas resoluciones emitidas por el citado órgano ambiental tienen un valor reforzado en tanto en cuanto la capacidad para apartarse de lo contenido en la declaración o el informe no es absoluta ni incondicional, sino que debe ser justificada y motiva por el órgano con competencia para aprobar el plan o programa.

Así, el pronunciamiento del órgano ambiental —que no será objeto de recurso y deberá publicarse en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental—, es independiente de la resolución del órgano sustantivo, pero este último tiene marcados los márgenes dentro de los cuales debe moverse. Esto es, en definitiva, la existencia de la declaración o el informe ambiental estratégico es condición *sine qua non* (artículo 9 LEA), pero este puede o no ser tenido en cuenta a la hora de aprobar el plan o programa. Desde la perspectiva planteada en el presente trabajo, se considera que se ha dejado escapar la posibilidad de garantizar una mayor protección ambiental en el ámbito autonómico, pues, como bien han señalado algunos autores (García Ureta, 2014a), cabía la posibilidad de que en lugar de hacer que dichos documentos fuesen «determinantes», fuesen vinculantes para el órgano sustantivo o competente para la aprobación del plan o programa basándose en la competencia para dictar normas adicionales de protección. Esta competencia, cuyo origen está en el 149.1.23 CE, la tiene asumida la Comunitat desde la primitiva redacción del Estatuto de Autonomía, donde se apuntaba que «en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias (...) 6.- Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección» (antiguo 32.1.6, actual 50.6 tras la reforma operada por la

Ley Orgánica 1/2006). Así, podría haberse primado la decisión del órgano ambiental frente al cierto margen de «discrecionalidad» del órgano sustantivo para que prime otros intereses que se encuentren enfrentados a los ambientales, como puedan ser en su caso los industriales, por ejemplo. Se ha dejado pues pasar la oportunidad de dar pie a que sus conclusiones puedan llegar a imposibilitar la adopción de un plan o proyecto por sus efectos nocivos para con el medio.

5. ¿En qué ha avanzado la evaluación ambiental estratégica en la CV?

La actual regulación de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunitat Valenciana, que palia algunos de los problemas previos en materia de evaluación ambiental, ha establecido un marco omnicompreensivo del entorno dentro del cual se ha establecido un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento, el de evaluación ambiental y territorial estratégica. Esto se presenta desde una óptica unitaria y global de la planificación y la programación, que pretende contribuir a agilizar su tramitación (Almenar Muñoz, 2015a). Así, se puede apuntar que hay una institucionalización de la evaluación, por cuanto esta se presenta «cuando en el proceso político se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la evaluación y con la inserción de estructuras e instancias en los distintos niveles político-administrativos de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar» (Pinazo, 2014).

Desde la entrada en vigor, el 20 de agosto de 2014, y hasta la fecha de cierre del presente artículo⁶, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Comunitat Valenciana se ha reunido en once ocasiones. Esto, que da muestra del funcionamiento del instrumento dado el papel que tiene el órgano ambiental en el procedimiento, sigue la línea de la frecuencia o periodicidad habitual desde el 2011⁷. Si se tiene en cuenta que la LOTUP es aplicable a aquellos planes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, aunque «en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del Plan, resulte de aplicación la presente Ley, el documento de referencia emitido se asimilará a todos los efectos con el documento de alcance, continuándose la tramitación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 y en esta Ley» (Disposición Transitoria 1^o, apartado 2), se puede entender parte de los acuerdos adoptados en las citadas reuniones, supondrán todavía la aplicación de la normativa anterior.

No obstante, cabe señalar cómo su progresiva implementación se observa en la evolución del orden del día y en los asuntos acordados y debatidos en las reuniones, pues si bien en las actas de finales de 2014 y principios de 2015 esencialmente se está ante referencias a documentos de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico (véase, por ejemplo, el acuerdo de emisión del citado documento relativo a las normas de gestión de los espacios Natura 2000 de Penyagolosa -28/10/14-; el acuerdo de emisión del relativo al Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional -21-11-14; o el que

6 La fecha de cierre del presente artículo es el 1 de marzo de 2016.

7 El orden del día de la convocatoria y las actas de las reuniones pueden encontrarse en el Portal Web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del territorio: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/evaluacion-ambiental> (última consulta: 1 de marzo de 2016)

versa sobre el proyecto de revisión del Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural de l'Albufera -27/02/15), conforme avanza el tiempo es más habitual hallar informes de evaluación ambiental y territorial estratégica, sin que los informes de evaluación previa de los efectos sobre el medio y los documentos de alcance ambiental dejen en ningún momento de tener protagonismo en la agenda. Ahora bien, se aprecia que:

a) La mayoría de los casos en los que la resolución de la Comisión concluye el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica son procedentes del procedimiento simplificado, de tal modo que lo más habitual es hallar informes —y no declaraciones— ambientales estratégicos. No obstante, cabe mencionar alguna excepción como la Declaración ambiental y territorial estratégica del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2014-2020, que la Comisión de Evaluación Ambiental acuerda emitir el 21 de mayo de 2015. Esto, en buena medida, se debe a que la mayoría de los planes y programas sometidos son de modificación parcial y, precisamente el órgano ambiental, decide someterlos a este procedimiento para determinar si han de someterse a la evaluación ambiental ordinaria, tal y como se apuntaba *ut supra*.

b) Casi todos los casos, como se ha señalado, son de modificaciones de planes generales de ordenación urbana, así como de otros instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo (por ejemplo, el acuerdo de emisión del Informe de modificación puntual del Plan General del sector 6 «Oliva Nova», de Oliva, logrado el 12 de junio de 2015), por lo que hay un volumen significativo de expedientes sobre planeamiento urbano en los que la *vis* ambiental ha de hacerse patente desde la visión de la EAE. En este sentido, no se puede olvidar que hay excepciones a esta tónica general, como el Informe ambiental y territorial estratégico del Plan Especial de Protección del entorno de los bienes de interés cultural: Jardín Botánico de la Universidad de València, Templo Parroquial de San Miguel y San Sebastián y la Puerta de Quart, acordado por el órgano ambiental valenciano el 17 de diciembre de 2015.

c) La mayoría de expedientes que llegan al órgano ambiental finalizan con el acuerdo bien de emitir el informe o la declaración, bien de emitir el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, bien la memoria ambiental, o cualesquiera otras resoluciones que le corresponda adoptar. Es decir, los casos en los que la Comisión de Evaluación Ambiental opta por paralizar alguno de los expedientes por alguno de los motivos esgrimidos en la norma, como pueda ser la falta de aportación documental, son realmente escasos (por ejemplo, el 9 de febrero de 2016, acuerda dejar sobre la mesa el Informe Ambiental y Territorial Estratégico del expediente relativo a la modificación puntual del Plan General de Implementación Dotacional Privado de Bétera, o el 21 de mayo de 2015, se decide dejar sobre la mesa el Informe Ambiental de la modificación nº 3 del plan parcial Huerto Galvañón).

d) La comparativa con el periodo anterior de existencia de este órgano ambiental, muestra que la LOTUP no es un punto de arranque de la EAE, sino más bien un punto de inflexión para clarificar el sistema, dotarlo de mayor seguridad jurídica y coordinarlo con el nacional en varios ámbitos: qué planes, en su respectivo nivel competencial han de someterse a la EAE; qué planes y programas quedan excluidos; cómo se denominan los documentos resultantes de la EAE, etc. Esto es evidente dada, no solo la frecuencia constante de reuniones del órgano ambiental desde su creación, sino el volumen de cuestiones tratadas en cada sesión.

En definitiva, probablemente todavía es pronto para evaluar, a cualquier nivel, la impronta general sobre el medio de este procedimiento de evaluación *ex ante* de los planes y programas, pero ello no obsta para que se reconozca que es esencial para avanzar —en la medida de lo posible, al menos— en la senda del desarrollo sostenible. Es por ello que se debe vislumbrar la EAE como un elemento esencial e integrado en el de aprobación del plan o programa del que se trate, tal y como se observaba incluso en la legislación previa tanto a nivel nacional como autonómico *in genere* (Lora Tamayo, 2006). Esto, cuya comprensión es fundamental, se debe a que dicha evaluación es un proceso que se vincula a la fase de toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental de un plan o programa en sea cual fuere la materia con impronta sobre el entorno. Su carácter preventivo y gestor facilita la identificación, predicción, interpretación y comunicación de los futuros impactos ambientales, reparables o irreparables, asumibles e inasumibles, que la actuación tendrá sobre el medio en caso de ser llevado a cabo. En relación a esto, será además esencial el seguimiento del mismo para su adaptación y corrección en función de las necesidades y los cambios que se vayan produciendo.

6. Referencias Bibliográficas

- Alda Fernández, M. & Ramos Gallarín J.A. (2006), Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente. En *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación* (pp. 175-203). Madrid: Dykinson.
- Ahmed, K., Mercier, J-R. and Verheem, R. (2005). *Strategic Environmental Assessment: Concept and Practice. Environment*. Whashington:World Bank.
- Ahumada Cervantes, B., Pelayo Torres, M.C & Arano Castañón, G. (2012). Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México. *Gestión y Política Pública*, XXI (2), 291-332.
- Almenar Muñoz, M. (2015a). *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Factores ambientales, riesgos y afecciones legales (en especial en la Comunidad Valenciana)* (Tesis doctoral no publicada). Universitat Politècnica de València, Valencia. doi:10.4995/Thesis/10251/59429.
- Almenar Muñoz, M. (2015b). La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental. En *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana* (pp. 189-236). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015.
- Bacaria, J. & Congleton, R.D. (1999) Políticas y decisiones públicas medioambientales. En *Economía y Medio Ambiente (79-112)*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- Bermejo, R. (2010). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Bilbao: Hegoa. Recuperado de <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo686956.pdf>.
- Blasco, J. & Subirats, J. (2009). Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. *Documentación Social*, 154, 39-58.

- Bobadilla, M., Espejel, M. I., Lara, F., Álvarez, S. & Ávila, S. (2013). Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental. *Política y Cultura*, 40, 99-122.
- Connor, R. and Dovers, S. (2004). *Institutional change for sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dalal-Clayton, D. & B. Sadler (1999). Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach. *Environmental Planning Issues*, 18. 1-21.
- Drexhague, J., Murphy, D. (2010): *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012 (Background Paper)*. New York: United Nations.
- García Ureta, A. (2014a). Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. *Revista de Administración Pública*, 194, 317-371.
- García Ureta, A. (2014b). Apuntes sobre la nueva Ley de evaluación ambiental. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea= Ambiente y derecho*, 12, 111-123.
- Global Environment Facility (2008). *Mainstreaming Global Environment Issues into Development*. Recuperado de https://www.thegef.org/gef/archived/country_support_program/175 .
- Gómez Orea, D., Gómez Villarino, M. & Gómez Villarino, A. (2014). *Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la formulación de políticas, planes y programas*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Jiliberto Herrera, R. (2013). *El papel de la evaluación ambiental estratégica en la planificación del ordenamiento de la actividad minera*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de http://www1.upme.gov.co/sites/default/files/forum_topic/3655/files/papel_evaluacion_ambiental_estrategica_desarrollo_proyectos_mineros.pdf .
- Labeaga, J.M. & Muñoz, C. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53.
- Leff, E. (2003). *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI editores.
- Lora Tamayo, M. (2006). *Derecho Urbanístico y Medio ambiente*. Madrid: Dykinson.
- Pérez Gabaldón, M. (2011). *Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución*. Valencia: Col.lecció Temes de Les Corts.
- Pinazo Hernandis, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la «acción pública»: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10208&path%5B%5D=10802>
- Portal Web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del territorio: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/evaluacion-ambiental>

Portal Web del Centro de Investigaciones Sociológicas: www.cis.es

Portal Web del Tribunal Constitucional: www.tribunalconstitucional.es

Portal Web del Tribunal Supremo: www.tribunalsupremo.es

Ruíz de Apodaca, A. (2010). La planificación energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1, 1-54.

Ruíz-Rico Ruíz, G.(2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Valencia: Tirant-lo Blanch.

Sadler, B. (1996). *Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance*. Canadian Environmental Assessment Agency & International Association for Impact Assessment. Recuperado de https://www.ceaa-acee.gc.ca/Content/2/B/7/2B7834CA-7D9A-410B-A4ED-FF78AB625BDB/iaia8_e.pdf.

Sadler, B., Verheem R. (1996). *Strategic Environmental Assessment. Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands. Netherlands: The Hague.

Sanz López, C. & Sánchez Alama, J. (1995). *Medio ambiente y sociedad. De la metáfora organicista a la preservación ecológica*. Granada: Comares.

Sanz Rubiales, I. (2007). Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 12, 47-73.

Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y política pública*, IV (1), 5-23.

Verdú Amorós, M. (2008). *Ámbito de aplicación y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica*, Cizur Menor: Aranzadi.

Wallington T, Bina O., & Thissen W. (2007). Theorising strategic environmental assessment; Fresh perspectives and future challenges. *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 569-584.