

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: MODIFICACIÓN PUNTUAL DEL PLAN PARCIAL DEL SECTOR “PENYA ROJA”; VALORACIÓN DEL TRÁMITE DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

1.- ANTECEDENTES.

1.1.- Para su mejor comprensión, vamos a dividir los antecedentes en dos grupos:

- a) Antecedentes del sector PENYA ROJA anteriores al expediente de modificación de planeamiento en curso.
- b) Antecedentes del sector PENYA ROJA relacionados con el expediente de modificación de planeamiento en curso.

1.2.- Antecedentes del sector PENYA ROJA anteriores al expediente de modificación de planeamiento en curso.

- 1) El sector PENYA ROJA, de suelo urbanizable de carácter residencial, se encuentra previsto dentro del Plan General de Pego aprobado en 1998.
- 2) El Plan General de Pego cuenta con Declaración de Impacto Ambiental favorable por parte del órgano ambiental.
- 3) El Plan Parcial del sector PENYA ROJA fue objeto de aprobación definitiva, junto con su Programa de Actuación Integrada, en 2003, y sus normas se encuentran publicadas en el BOP de Alicante de fecha 26 de enero de 2005. Dicho plan parcial no fue objeto de evaluación ambiental al no ser preceptivo en dicha fecha y su contexto normativo urbanístico y ambiental.
- 4) El sector PENYA ROJA cuenta con Proyecto Urbanización aprobado y ejecutado en su mayor parte, y con Proyecto de Reparcelación aprobado e inscrito en el Registro de la Propiedad.
- 5) El Plan General de Pego y el sector PENYA ROJA fueron objeto de modificación puntual, la nº 11, con el fin de readecuar sus determinaciones de densidad. Esta modificación puntual se aprobó en febrero de 2008, y tampoco fue objeto de evaluación ambiental por no ser requerido por su contexto normativo urbanístico y ambiental (el expediente se había iniciado antes de 2006).
- 6) Durante todo este período temporal las obras fueron desarrollándose con relativa normalidad y sus costes distribuidos entre la propiedad afectada, conforme a lo dispuesto en el expediente de reparcelación.

1.3.- Antecedentes del sector PENYA ROJA posteriores al expediente de modificación de planeamiento en curso.

- 1) Con posterioridad a los antecedentes expuestos en el apartado anterior, y con las obras en un avanzado estado de ejecución, se inició la tramitación de una modificación puntual en junio de 2008, con el fin principal de adaptar el planeamiento a las obras ejecutadas y realizar determinados ajustes en el planeamiento aplicable. Esta modificación, realizada a través de un Plan Parcial de Mejora, fue objeto de información públicas en el DOCV de 11 de octubre de 2011.
- 2) El contexto normativo de esta modificación de planeamiento era la LUV (entró en vigor el 1 de enero de 2006), el ROGTU (2006) y a nivel ambiental, la Ley 9/2006, de Evaluación Ambiental Estratégica.
- 3) En el seno de este expediente de modificación de planeamiento se solicitó informe al órgano ambiental autonómico competente en dicha etapa, que dispuso, tomando como referencia lo dispuesto en la Ley 9/2006, el no sometimiento a evaluación ambiental del instrumento de planeamiento, por no considerar que, atendiendo su objeto, tuviera efectos relevantes negativos para el medio ambiente.
- 4) También se solicitó informe sectorial a otras administraciones afectadas, como la CHJ, que lo emitió favorablemente.
- 5) Debe tenerse en cuenta que en dicho momento, 2006, el suelo ya estaba transformado urbanísticamente en su mayor parte, e incluso se habían iniciado las obras de edificación en algunas parcelas.
- 6) La modificación de planeamiento expuesta al público en 2011 implicaba cambios en el Proyecto de Urbanización y en el Proyecto de Reparcelación (configuración de algunas fincas), por lo que también se redactaron sendos proyectos modificativos que fueron expuestos al público en julio de 2012.
- 7) Desde 2012 en adelante se produce una paralización administrativa del expediente, relacionada con la situación concursal de la matriz de la empresa que ostentaba la condición de Agente Urbanizador, y no es hasta 2020 que se retoma la gestión del expediente al producirse un cambio de accionista de dicha empresa.
- 8) No obstante, la situación derivada de la pandemia sanitaria COVID-19 ha ralentizado de manera considerable la tramitación del expediente, y no ha sido hasta ahora, en diciembre de 2022, cuando se ha reformulado y actualizado el expediente de modificación del Plan Parcial.

1.4.- Ante estos antecedentes, se nos formula cuestión relativa a la valoración de si el pronunciamiento ambiental que data de 2012 sigue estando vigente en el presente expediente o, si por el contrario, es preciso una nueva consulta a tenor de lo dispuesto en el Texto Refundido de la LOTUP (TRLOTUP), normativa urbanístico-territorial-ambiental vigente desde junio de 2014 en la Comunitat Valenciana.

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

2.1.- Antes de adelantar la valoración que merece la consulta, merece la pena sentar las premisas ante las que nos encontramos.

- a) Nos encontramos ante un expediente iniciado en 2011 (exposición pública), que se encuentra en tramitación y no ha sido archivado.
- b) Encontrándose en vigor el expediente, son válidas y vigentes las determinaciones obrantes en el mismo, especialmente las relativas a los informes sectoriales emitidos en su seno.
- c) El suelo que nos ocupa se encuentra con un proceso de transformación urbanística muy avanzado, lo que es notorio. De ahí que si tenemos que identificar en que situación se encuentra el suelo a efectos regulatorios, tengamos que decantarnos por calificarlo como “en situación de urbanizado” y no “en situación de rural”. Todo ello ateniéndonos a la definición de suelo “en situación de urbanizado” a que hace referencia el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSTRU, artículo 21), que no exige una urbanización completa ni la condición de solar para reunir dicha condición. Este tipo de suelo en situación de urbanizado, a efectos urbanísticos, reuniría la condición de suelo urbano (artículos 25 y 28 del TRLOTUP).

2.2.- Estando en curso el expediente desde 2011, y habiéndose pronunciado el órgano ambiental autonómico en 2012 considerando la inexistencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, y por tanto eximiendo de evaluación ambiental estratégica, hay que confirmar que dicho informe sigue siendo vigente, pues fue dictado de conformidad con la legislación ambiental entonces aplicable (LEAE 2006), sin que la normativa posterior (como más adelante veremos) obligue a una nueva evaluación.

2.3.- Ciertamente, con posterioridad a dicha norma, en 2013 se publica una nueva LEAE estatal (Ley 21/2013), y en 2014 una nueva legislación urbanística, ambiental y territorial autonómica (LOTUP, hoy TRLOTUP tras DL 1/2021). En estas normas, los planes urbanísticos se someten a evaluación ambiental estratégica en todo caso, siendo necesario un trámite previo de consultas ante el órgano ambiental, que tiene como objeto concretar el procedimiento ordinario o simplificado de la evaluación ambiental.

En este trámite de consultas, el órgano ambiental evalúa el alcance del plan urbanístico, y si considera que tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, resuelve el trámite de consulta formulando un Documento de Alcance para el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (DAEATE), y somete el plan a evaluación ambiental estratégica ordinaria, reclamando la formulación de un Estudio Ambiental y Territorial Estratégico (EATE) como complemento del plan, y requiriendo una Declaración Ambiental y Territorial Estratégica con carácter previo a su aprobación definitiva.

Por el contrario, si el órgano ambiental considera, en dicho trámite de consultas, que el plan carece de efectos significativos sobre el medio ambiente, determina su sometimiento a evaluación ambiental estratégica simplificada, emitiendo un informe ambiental y territorial estratégico (IATE), con el que finaliza la revisión ambiental por parte del órgano ambiental.

2.4.- La cuestión que se postula en el presente caso es si, atendiendo al cambio normativo acaecido durante este periodo 2011-2022, es preceptiva la aplicación de lo dispuesto en el TRLOTUP, iniciando con carácter previo el trámite de consultas previsto en dicho texto normativo. Esto no es baladí, ya que si así fuere el caso, estaríamos hablando de reiniciar el expediente en su integridad, pues sería preciso formular un borrador de modificación de plan y un Documento de Inicio Estratégico (artículo 51 del TRLOTUP). Esto implicaría un considerable retraso en la tramitación del actual expediente, cuando no su archivo y reinicio formal, y además la reiteración de consultas a administraciones cuyo informe ya ha sido incorporado al presente expediente.

2.5.- En nuestra opinión, para resolver la cuestión planteada, entendemos que debe imperar el principio pro actione, así como el de legalidad y seguridad jurídica, siendo determinante para ello el hecho de que el expediente administrativo de planeamiento iniciado en 2011 sigue vigente y activo.

2.6.- Una lectura de la Disposición Transitoria primera del TRLOTUP nos aclara este escenario:

Disposición transitoria primera Régimen transitorio de los procedimientos iniciados con anterioridad a la Ley 5/2014, de 25 de julio

1. Los instrumentos de planeamiento, programación, gestión urbanística, reparcelación y expropiación por tasación conjunta, así como las declaraciones de interés comunitario y las actuaciones territoriales estratégicas que hubiesen iniciado su información pública antes del 20 de agosto de 2014, se seguirán tramitando conforme a la legislación anterior. No obstante, su promotor o promotora podrá optar por reiniciar su tramitación acogiéndose a las disposiciones del presente texto refundido, **o proseguirla conforme a ella cuando los trámites ya realizados sean compatibles con la misma.**

2. De conformidad con lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, **el procedimiento de evaluación ambiental en ella previsto será aplicable a los Planes que se inicien a partir del 20 de agosto de 2014.** No obstante, en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del plan, resulte de aplicación el presente texto refundido, **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 este texto refundido.**

2.7.- Hemos marcado en negrita y subrayado las partes de esta Disposición Transitoria que son, a nuestro juicio, inspiradoras de nuestra conclusión acerca de la vigencia del pronunciamiento ambiental autonómico de 2012. Veamos:

- a) En primer lugar, el expediente en el que nos encontramos, iniciado en 2011 con la LUV y el ROGTU, es susceptible de adaptarse al TRLOTUP, sin necesidad de reinicio, PROSIGUENDO SU TRAMITACION CUANDO LOS TRAMITES SEAN COMPATIBLES.
- b) En segundo lugar, y sobre la cuestión relevante de la evaluación ambiental, la LEAE de 2013 no es aplicable a los expedientes iniciados antes del 20 de agosto de 2014 (nuestro caso, iniciado en 2008 y sometido a información pública en 2011).
- c) En tercer lugar, cuando se hubiera dictado Documento de Referencia, este tendrá los efectos del Documento de Alcance (DAEATE). Hay que recordar que

el Documento de Referencia de la Ley 9/2006 sólo se emitía si se consideraba que el plan podía tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Dicho Documento de Referencia es equiparable al Documento de Alcance de la LEAE 2013 y al Documento de Alcance DAEATE del TRLOTUP.

En nuestro caso, no existe documento de referencia porque el órgano ambiental autonómico ya consideró (2012) la inexistencia de efectos significativos sobre el medio ambiente atendiendo al limitado objeto de la modificación de planeamiento (se mantienen usos e intensidades, y las variaciones solo afectan a aspectos de zonificación puntuales), lo que equivaldría al IATE del TRLOTUP, si bien en la legislación ambiental de 2006 este pronunciamiento no estaba sujeto a caducidad (por lo que lógicamente el informe de 2012 sigue vigente).

2.8.- Por lo tanto, la Disposición Transitoria Primera del TRLOTUP nos lleva a confirmar la conclusión antes avanzada, no siendo por tanto preciso someter el presente expediente de modificación de plan, iniciado en 2011, al trámite previsto en el TRLOTUP de evaluación ambiental y territorial estratégica, y siendo suficiente a estos efectos el pronunciamiento del órgano ambiental en 2012, sin que la LEAE 2013 contradiga esta interpretación.

2.9.- Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 61, apartado 1, letra c, del TRLOTUP, a saber:

c) Si, como consecuencia de informes y alegaciones, se pretende introducir cambios sustanciales en la propuesta de plan, antes de adoptarlos se comunicará a las partes interesadas y, mediante resolución de la alcaldía, se someterán a información pública por el plazo de veinte días, acompañados de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. La publicación y notificación a las partes interesadas se harán conforme al artículo 55.6 de este texto refundido. Durante ese periodo se admitirán, para su examen y consideración, nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos; podrán inadmitirse las que reiteren argumentos y redunden en aspectos previamente informados. En este caso de introducción de cambios sustanciales en la propuesta de un plan que hubiera sido objeto de un procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica, por ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, será necesario requerir del órgano ambiental un informe que determine si las modificaciones que se pretende introducir no tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio o si requieren la tramitación del procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, por ser previsible que se produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio.

Es decir, si se introdujeran modificaciones sustanciales en el expediente, sería necesario consultar de nuevo con el órgano ambiental, trasladando el alcance de dichas modificaciones “sustanciales” a los efectos que de que confirme que no tienen efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, o, de lo contrario, los concrete y exija una evaluación ambiental y territorial estratégica de carácter ordinario. En nuestra opinión, el expediente de modificación de planeamiento (se nos ha expuesto su versión inicial y la que ahora es objeto de reformulación) no ha sufrido lo que se conoce como modificaciones sustanciales (se mantienen usos, densidades, intensidades, ámbito), de ahí que, al menos de partida, no parece necesaria una nueva consulta al órgano ambiental ex artículo 61 TRLOTUP.

Finalmente, y a efectos meramente complementarios, quien suscribe quiere destacar que esta cuestión fue objeto de consulta verbal con responsables de las consellerías de urbanismo y medio ambiente, confirmando estas conclusiones. En esta consulta estuvieron presentes también representantes de la corporación municipal.

2.10.- Otra cuestión se ha venido a añadir a la discusión intelectual sobre la procedencia o no de un nuevo expediente de evaluación ambiental de la modificación de planeamiento en curso. Se trata del hecho de que la modificación se realiza en un ámbito, el sector PENYA ROJA, que se encuentra dentro de un espacio incluido en la Red Natura 2000.

A estos efectos, la normativa urbanístico-ambiental (TRLOTUP) y de espacios naturales (Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana), establecen que los planes y programas que afecten a este tipo de espacios de Red Natura 2000 estarían sometidos a evaluación ambiental y de repercusiones sobre los valores y objetivos que tal declaración persigue.

2.11.- Efectivamente, el sector PENYA ROJA, se encuentra incluido en un espacio integrado en la Red Natura 2000 (LIC de las Valls de la Marina, según Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006, y ZEPA de les Muntanyes de la Marina, según acuerdo del Consell de 5 de junio de 2009, respectivamente). Esta circunstancia, según lo dispuesto en la normativa de espacios naturales, y concretamente el Decreto 60/2012, que regula *“el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000”*, requiere que la elaboración de planes o proyectos que puedan tener efectos directos o indirectos sobre los valores de la Red Natura 2000, deba tener una evaluación de repercusiones por parte del órgano gestor de dicha red.

2.12.- En el presente caso, no obstante, debemos considerar que no estamos ante un plan que ordene, ex novo, un ámbito incluido en Red Natura 2000. Estamos, antes al contrario, ante una modificación de plan que introduce pequeños ajustes en un ámbito de suelo urbanizable ya transformado urbanísticamente (por tanto, suelo en situación de urbanizado), que se ha incorporado a la Red Natura 2000 de forma sobrevenida a su urbanización y ejecución (las obras comenzaron en 2005-2006).

Esta circunstancia es relevante, y, por tanto, lo que procede es requerir, durante la información pública de la modificación de planeamiento, el oportuno informe al órgano competente autonómico en materia de Red Natura 2000, para que determine si es precisa o no la evaluación de repercusiones prescrita en la legislación de espacios naturales y en el Decreto 60/2012 (artículos 7 y 8).

Esto es, corresponde que el órgano gestor de la Red Natura 2000, a la vista del contenido de la modificación propuesta, concluya si es precisa la evaluación de repercusiones y, en caso positivo, su alcance.

2.13.- En consecuencia, la consideración del sector PENYA ROJA como ámbito perteneciente a la Red Natura 2000 no implica, de forma automática, que la modificación de su planeamiento requiera una evaluación de repercusiones, y mucho menos, no exige que dicha modificación de planeamiento esté sometida a evaluación ambiental (menos aún, en este caso, cuando ya hemos destacado que según el régimen transitorio del TRLOTUP no es preciso reiniciar la tramitación de la evaluación ambiental y territorial estratégico).

2.14.- Sí será necesaria, en todo caso, la consulta al órgano gestor de la Red Natura 2000 del expediente de modificación de planeamiento, para que determine si a la vista de su objeto, y de los valores promovidos desde Red Natura 2000, es preceptiva la evaluación de repercusiones a que hace referencia la legislación en la materia.

2.15.- En este sentido, podrá considerarse, aunque no se ha producido su aprobación definitiva, el contenido del proyecto para declarar como ZEC el LIC de les Valls de la Marina y se propone establecer las normas de gestión de dicha ZEC y de la ZEPA Les Muntanyes de la Marina.

Según este documento, sometido a información pública el 16 de diciembre de 2020 (no nos consta haya sido aprobado definitivamente), el sector PENYA ROJA se encuentra en zona B, y su apartado 5.1.2 establece que *“se ha optado por no establecer ninguna incompatibilidad específica a las actuaciones, cambios de uso y/o planes, programas y proyectos que puedan desarrollarse en dicha zona”*.

En el mismo proyecto de Decreto, en su apartado 5.2, relativo al régimen de evaluación de repercusiones, se establece un listado de proyectos sometidos a evaluación de este tipo, en el que no se encuentra de manera expresa el caso que nos ocupa.

Por el contrario, se excluye de la evaluación de repercusiones a los planes urbanísticos que afecten a suelo urbano (sería nuestro caso, pues la situación de suelo urbanizado es asimilable a la clase de suelo urbano).

2.16.- En cualquier caso, y ante la duda acerca de si procede o no, el apartado 5.2.2.2 del proyecto de Decreto establece que será necesaria una valoración preliminar de repercusiones por parte del órgano gestor de la Red Natura 2000, que, como decíamos anteriormente, confirmará si es precisa una evaluación *ad hoc* o no.

3.- CONCLUSIONES.

3.1.- Teniendo en cuenta lo dispuesto en la DT 1ª del TRLOTUP, el expediente iniciado en 2011 puede proseguirse, incorporando las determinaciones del TRLOTUP, y conservando aquellas actuaciones e informes que se han obtenido a lo largo de su tramitación.

3.2.- La misma DT 1ª concluye que no es preceptiva la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégico previsto en el TRLOTUP ni en la LEAE 2013 (conforme a su propio régimen transitorio).

3.3.- Por lo tanto, cabe concluir también que el pronunciamiento del órgano ambiental autonómico de 2012 sigue siendo vigente a los efectos de evaluación ambiental estratégica del presente expediente.

3.4.- Si se considerara que, fruto de informes sectoriales, se introducen modificaciones que puedan ser consideradas sustanciales en el expediente, se requerirá (artículo 61.1.c) TRLOTUP nuevo informe al órgano ambiental, para que concrete si esas modificaciones tienen efectos significativos sobre el medio ambiente.

3.5.- Por modificación sustancial debería entenderse todo cambio relevante que afecte al ámbito del plan, a su densidad y edificabilidad (nuevos consumos y emisiones no previstos inicialmente), comparándolo con la versión inicial.

3.6.- En cuanto a la eventual afección a Red Natura 2000, es necesario solicitar el informe de valoración preliminar al órgano gestor de dicho espacio, lo que podrá realizarse en el seno del trámite de consultas sectoriales e información pública del instrumento urbanístico, pudiendo considerarse en ese caso lo dispuesto en la normativa en tramitación que regula la futura ZEC de Les Valls de la Marina y la ZEPA de Les Muntanyes de La Marina.

20 de diciembre de 2022

Fdo.- Rafael Ballester Cecilia
Abogado urbanista
PEREZ SEGURA ASOCIADOS